

KURZGUTACHTEN

Rationalität, Ausgestaltung und Umsetzbarkeit einer einheitlichen Wertstoffeffassung nach dem Modell der Kommunalisierung mit zentralen Steuerungs- und Anreizelementen – Eine ökonomisch-(verfassungs-)rechtliche Analyse

Auftraggeber : Verband Kommunalen Unternehmen (VKU)

Auftragnehmer:

- TU Berlin - Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP)
 - Prof. Dr. Thorsten Beckers
 - Dipl. Kauffrau Anna Wallbrecht
- Prof. Dr. Georg Hermes (Institut für Öffentliches Recht, Goethe Universität Frankfurt am Main)

Dieses Kurzugutachten wurde in enger Kooperation mit Gruneberg Rechtsanwälte (Dr. Ralf Gruneberg, Dr. Anke Wilden) erstellt, die in einem parallelen Kurzugutachten die Einführung einer gemeinsamen Wertstoffeffassung nach dem Modell der Kommunalisierung mit zentralen Steuerungs- und Anreizelementen aus abfallrechtlicher Perspektive untersucht haben. Die Ergebnisse dieses Kurzugutachtens und des von Gruneberg Rechtsanwälte erstellten Kurzugutachtens sind in einer gemeinsamen Zusammenfassung zusammengeführt.

Berlin/Frankfurt a.M., Januar 2012

Die Auftragnehmer danken Herrn Dr. Ralf Gruneberg und Frau Dr. Anke Wilden (beide Gruneberg Rechtsanwälte), die in einem parallelem Kurzgutachten die Einführung einer gemeinsamen Wertstoffeffassung nach dem Modell der Kommunalisierung mit zentralen Steuerungs- und Anreizelementen aus abfallrechtlicher Sicht untersucht haben, für die Zusammenarbeit bei der gemeinsamen Entwicklung und Diskussion der Ausgestaltung des Modells.

Weiterhin danken die Auftragnehmer Herrn Prof. Dr. Heinz-Georg Baum (Professor für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre am Fachbereich Lebensmitteltechnologie der Hochschule Fulda, Direktor "Betriebswirtschaftliches Institut für Abfall- und Umweltstudien - BIFAS") und Herrn Walter Hartwig (Vorstand VIVO KU und Vorsitzender des Fachausschusses Duale Entsorgungswirtschaft des VKU) für inhaltliche Hinweise und kritische Diskussionen bei der Erstellung dieses Kurzgutachtens.

Prof. Dr. Thorsten Beckers und Dipl. Kauffrau Anna Wallbrecht danken Frau B. Sc. Wiebke Schüttig für die Mitwirkung an den Analysen bei TU Berlin - WIP.

Inhaltsübersicht

1#	Einleitung.....	1#
2#	Status Quo der Verpackungsentsorgung.....	5#
3#	Diskussion der im Planspiel betrachteten Modelle 3/A und 2/B.....	20#
4#	Ausgestaltung und ökonomische Analyse des Modells der Kommunalisierung mit zentralen Steuerungs- und Anreizelementen (Modell 4).....	26#
5#	(Verfassungs-)Rechtliche Analyse des Modells der Kommunalisierung mit zentralen Steuerungs- und Anreizelementen (Modell 4)	52#
6#	Fazit.....	67#
	Literaturverzeichnis	68#
	Gesetzestexte	70#

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	1
2	Status Quo der Verpackungsentsorgung	5
2.1	Rechtsrahmen und zentrale Begriffe des durch die Verpackungsverordnung gestalteten Sektors.....	5
2.2	Kurze Statistik zum Sektor (Mengen und Verwertungsquoten)	9
2.3	Darstellung und Diskussion des Status Quo mit Berücksichtigung aktueller Entwicklungen	12
2.3.1	Darstellung im Überblick.....	12
2.3.1.1	Wertschöpfungsstufen des Entsorgungsprozesses und Schnittstellen	12
2.3.1.2	Vertrieb und Finanzmittelerhebung.....	14
2.3.2	Detailbetrachtungen und Diskussion	14
2.3.2.1	Beziehung der Dualen Systeme in der Erfassung – untereinander, zu den örE und zu den Leistungserbringern.....	14
2.3.2.2	Beziehung der Dualen Systeme zu Leistungserbringern in der Sortierung und Verwertung	18
2.3.2.3	Beziehung zwischen Dualen Systemen und Inverkehrbringern sowie Finanzmittelerhebung	18
3	Diskussion der im Planspiel betrachteten Modelle 3/A und 2/B.....	20
3.1	Allgemeines zu den Gutachten im Auftrag des UBA und zum Planspiel.....	20
3.2	Darstellung und Diskussion von Modell 3/A.....	21
3.3	Darstellung und Diskussion von Modell 2/B.....	23
3.4	Schlussfolgerungen zur Eignung der Modelle	25
4	Ausgestaltung und ökonomische Analyse des Modells der Kommunalisierung mit zentralen Steuerungs- und Anreizelementen (Modell 4).....	26
4.1	Prämissen und Vorbemerkungen zu Verwertungszielen.....	26
4.2	Zielzustand	28
4.2.1	Beziehung Zentrale Stelle - Inverkehrbringer und Finanzmittelerhebung.....	29
4.2.2	Beziehung Zentrale Stelle - Bundesländer / örE.....	30
4.2.2.1	Basismodell ohne standardisiertes Erfassungssystem.....	30
4.2.2.2	Variante mit einheitlichem Erfassungssystem	36
4.2.3	Beziehung örE – Leistungserbringer sowie lokale Strategiewahl	37
4.2.4	Ausgestaltung Zentrale Stelle.....	40
4.3	Übergangsphase.....	41
4.4	Übergreifende Beurteilung des Modells.....	44

5	(Verfassungs-)Rechtliche Analyse des Modells der Kommunalisierung mit zentralen Steuerungs- und Anreizelementen (Modell 4)	52
5.1	Überblick über Rechtsfragen und Beurteilung aus abfallrechtlicher Sicht	52
5.2	Verfassungsrechtliche Analyse des Zielzustandes	52
5.2.1	Errichtung der Zentralen Stelle als Bundesbehörde	53
5.2.2	Abgaben der Inverkehrbringer	56
5.2.3	Finanzierung der Zentralen Stelle (Verwaltungsaufwand)	58
5.2.4	Verhältnis der Zentralen Stelle zu Ländern und öRE	59
5.3	Verfassungsrechtliche Analyse der Übergangsphase	61
6	Fazit	67
	Literaturverzeichnis	68
	Gesetzestexte	70

1 Einleitung

In Deutschland bilden das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW/AbfG)¹ und die auf seiner Grundlage erlassene „Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen“ (VerpackVO)² einen Regelungsrahmen, der zum Ziel hat, negative Auswirkungen von Abfällen – speziell aus Verpackungen – auf die Umwelt zu vermeiden bzw. zu verringern. Im Einzelnen sollen der Einsatz von Rohstoffen für Verpackungen reduziert und die stoffliche Verwertung gefördert werden.

Die Verpackungsverordnung weist Herstellern und Vertreibern von Produkten, den sogenannten Inverkehrbringern, eine abfallrechtliche Produktverantwortung und damit die Pflicht zu, die Erfassung und Verwertung der Verpackungen zu organisieren und zu finanzieren. Gleichzeitig sind per Gesetz sogenannte „Duale Systeme“ kreiert worden, auf die Inverkehrbringer Verpflichtungen übertragen. Infolgedessen erheben die Dualen Systeme Entgelte bei den Inverkehrbringern, von denen sie jeweils beauftragt worden sind, und verantworten die Umsetzung der Produktverantwortung über alle Wertschöpfungsstufen (Erfassung, Sortierung und Verwertung) hinweg.

Das System der Produktverantwortung besteht seit 20 Jahren. Seit 2004, nach Intervention von Europäischer Kommission und Bundeskartellamt, gibt es bei den Dualen Systemen neben dem ehemaligen Monopolisten Duales System Deutschland GmbH (DSD) mehrere bundesweit zugelassene Wettbewerber. Im Jahr 2007 wurde – in Verbindung mit deren 5. Novelle – eine grundlegende Überprüfung und Weiterentwicklung der Verpackungsverordnung durch den Bundesrat angeregt. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesumweltministerium (BMU) in den vergangenen Jahren verschiedene Untersuchungen zur VerpackVO durchführen lassen.³

Zusätzlich besteht derzeit in Fachkreisen und in der Politik eine fortgeschrittene Diskussion um die Einführung einer sogenannten einheitlichen Wertstofffassung, die anders als im Status Quo nicht mehr auf Leichtverpackungen (LVP) beschränkt ist, sondern Produkte aus

¹ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - KrW-/AbfG) vom 27.09.1994, zuletzt geändert am 6.10.2011.

² Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV) vom 21. August 1998, zuletzt geändert am 2.4.2008.

³ Diesbezüglich kann insbesondere auf eine vom UBA beauftragte Studie zur „Evaluierung der Verpackungsverordnung“ verwiesen werden; vgl. BIFA (2011).

stoffgleichen Materialien, sogenannte Stoffgleiche Nichtverpackungen (StNVP), miteinfassen soll.⁴ Dabei wird speziell auch die flächendeckende Einführung einer sogenannten Wertstofftonne im Holsystem diskutiert. Im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) sind hierzu – vgl. IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011) – unterschiedliche Modelle für die Wertstoffentsorgung entworfen und beurteilt worden. Von den vier untersuchten Modellen wurden zwei Modelle vom UBA mit relevanten Akteuren des Sektors in einem als „Planspiel“ bezeichneten Prozess diskutiert und weiterentwickelt. Dabei handelte es sich zum einen um ein sogenanntes „Modell B“ („Wertstofftonne in vorrangiger Verantwortung der öRE“), welches aus dem von IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011) untersuchten sogenannten „Modell 2“ hervorgegangen ist und daher folgend als „Modell 2/B“ bezeichnet wird. Zum anderen wurde ein sogenanntes „Modell A“ („Erweiterung der Produktverantwortung auf StNVP“) betrachtet, das aus dem von IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011) analysierten sogenannten „Modell 3“ entstanden ist und dementsprechend folgend „Modell 3/A“ genannt wird. Sowohl das Modell 2/B als auch das Modell 3/A weisen beide nicht unerhebliche Schwächen auf.

Von IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011) wurde auch ein sogenanntes „Modell 4“ („Kommunalisierungsmodell mit zentralen Steuerungselementen“) untersucht, das nach deren Einschätzung „... ein teilweise erhebliches Potential zur Reduktion von Transaktionskosten und zur Hebung von Effizienzsteigerungsmöglichkeiten auf [weist].“⁵ IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011) empfahlen – unter anderem, da sie dieses Modell aus rechtlicher Sicht nur eingeschränkt beurteilen konnten – „... Modell 4 ggf. näher zu spezifizieren und einer vergleichbaren Bewertung zu unterwerfen.“⁶

Vor diesem Hintergrund ist es Ziel dieses Kurzgutachtens, das Modell 4 weiterzuentwickeln und seine Ausgestaltung unter Berücksichtigung der rechtlichen Umsetzbarkeit vertieft zu untersuchen. Diese Weiterentwicklung wird im Folgenden als „Modell der Kommunalisierung mit zentralen Steuerungs- und Anreizelementen“ bezeichnet und beziehend auf IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011) als „Modell 4“ abgekürzt, auch wenn es sich um eine Erweiterung und Anpassung des dort beschriebenen Modells handelt. Weiterhin soll in diesem Kurzgutachten eine kurze (vergleichende) Beurteilung dieses Modells 4 erfolgen,

⁴ Vgl. BIFA (2011, S. 208ff).

⁵ Vgl. IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011, S. 12).

⁶ Vgl. IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011, S. 144).

wobei vornehmlich auf das Modell 3/A Bezug genommen wird. Die (Detail-)Tiefe der Ausarbeitungen und Analysen zu Modell 4 entspricht zum Teil in etwa der Betrachtungstiefe der im Planspiel untersuchten Modelle, geht über diese aber teilweise auch hinaus.

Die ökonomische Diskussion der Rationalität des Modells 4 berücksichtigt insbesondere ökologische Aspekte, die (Angebots-)Qualität aus Sicht der privaten Haushalte sowie die Kostenwirkungen. Auch Verteilungsaspekte zwischen Akteuren werden thematisiert. Bei der Analyse der Kosteneffizienz wird auf institutionen-ökonomische Erkenntnisse zurückgegriffen. In diesem Zusammenhang werden auch Anpassungskosten und Übergangsprobleme betrachtet, wofür juristische Untersuchungsergebnisse mitberücksichtigt werden. Im Übrigen sind die ökonomischen Analysen ausschließlich ausgerichtet auf die Frage, wie die ökologischen Vorgaben zur Verwertung von Verkaufsverpackungen im Bereich LVP sowie zukünftig dann übergreifend für LVP und StNVP umgesetzt werden können. In diesem Kurzgutachten werden hingegen weder die Rationalität des staatlichen Eingriffs in den Abfallsektor in Form von (stofflichen) Verwertungsvorgaben im Allgemeinen und für bestimmte Verpackungsarten und Anfallstellen im Speziellen noch die Erweiterung der Verwertungsvorgaben auf StNVP hinterfragt.

Die verfassungsrechtliche Analyse des Modells 4 in diesem Kurzgutachten hat zum Ziel, die Machbarkeit des Modells zu prüfen bzw. das Modell im Hinblick auf die rechtliche Umsetzbarkeit auszugestalten. Dabei wird insbesondere auf die Aspekte und insbesondere Probleme abgestellt, die – speziell im Vergleich zu den Modellen 3/A und 2/B – modellspezifisch sind und nicht in gleicher Weise auch bei den Alternativen vorliegen. Zu betonen ist, dass es sich bei dieser Ausarbeitung nicht um eine fundierte rechtliche Prüfung, sondern um eine kursorische Validierung des Modells 4 zumindest bis zu einem Grad handelt, der zumindest der Prüfung der alternativen Modelle entspricht. Für die Ausgestaltung des Modells 4 sind auch abfallrechtliche Fragen von Relevanz. Diese sind von GRUNEBERG / WILDEN (2012) untersucht worden, deren Ergebnisse in diesem Kurzgutachten berücksichtigt worden sind.

Die Untersuchungen in diesem Kurzgutachten beschränken sich auf die Einführung einer einheitlichen Wertstoffeffassung, welche neben den LVP auch StNVP beinhalten würde. Eine Übertragbarkeit des Grundgedankens von Modell 4 auf die ebenfalls in der VerpackVO

geregelten Bereiche Glas und PPK, die sich hinsichtlich verschiedener Aspekte – insbesondere der erzielbaren Verwertungserlöse – von den Bereichen LVP und StNVP unterscheiden, ist nicht geprüft worden.⁷

Vor dem Hintergrund des begrenzten Umfangs dieses Kurzgutachtens und aus Gründen der besseren Lesbarkeit, werden nicht sämtliche Analyseschritte sowie geprüften Interaktionen und Varianten genannt. Vielmehr ist das Kurzgutachten auf Basis der Analyseergebnisse ergebnisorientiert verfasst und weist zum Teil auf weiterführende Diskussionen in Fußnoten hin.

Das vorliegende Kurzgutachten hat folgende Struktur:

- In Abschnitt 2 wird der Status Quo betrachtet. Dafür werden zunächst rechtliche Grundlagen vorgestellt und relevante Begriffe des durch die VerpackVO geschaffenen Sektors erklärt, dann anhand einer kurzen Statistik zum Sektor ein Überblick über Abfallmengen und -quoten gegeben sowie schließlich der Status Quo der Verpackungsentsorgung dargestellt und kritisch gewürdigt.
- In Abschnitt 3 werden die in dem Planspiel des UBA betrachteten Modelle 3/A und 2/B kurz dargestellt und diskutiert.
- In Abschnitt 4 wird die Ausgestaltung des Modells 4 vorgestellt und dieses aus ökonomischer Sicht im Vergleich zu Modell 3/A beurteilt. Bei Entscheidungen über die Ausgestaltung des Modells 4 sind sowohl die Ergebnisse aus den in Abschnitt 5 enthaltenen verfassungsrechtlichen Analysen als auch die Untersuchungen aus abfallrechtlicher Perspektive von GRUNEBERG / WILDEN (2012) (mit)berücksichtigt worden.
- In Abschnitt 5 werden zunächst die vom Modell 4 tangierten Rechtsgebiete im Überblick dargestellt. Anschließend wird die Ausgestaltung und Umsetzbarkeit des Modells 4 aus verfassungsrechtlicher Sicht analysiert.
- In Abschnitt 6 wird ein Fazit gezogen.

⁷ Für weitere Themeneingrenzungen siehe Abschnitt 2.1 sowie speziell zu den nicht zur Diskussion gestellten Prämissen zu Verwertungszielen des Modell 4 siehe Abschnitt 4.1.

2 Status Quo der Verpackungsentsorgung

2.1 Rechtsrahmen und zentrale Begriffe des durch die Verpackungsverordnung gestalteten Sektors

RECHTSRAHMEN

Auf nationaler Ebene werden mit der VerpackVO⁸ Regelungen mit dem Ziel festgelegt, Abfälle aus Verpackungen weitgehend zu vermeiden und einer stofflichen Verwertung zuzuführen. Hierfür trifft die VerpackVO unter anderem Festlegungen in Bezug auf Rücknahmeverpflichtungen für Verkaufsverpackungen, definiert den Verpflichtetenkreis, regelt die Einrichtung und Ausgestaltung sogenannter Dualer Systeme und legt Verwertungsquoten fest.

Die VerpackVO ist eine untergesetzliche Konkretisierung des KrW/AbfG⁹. Dieses zentrale abfallrechtliche Bundesgesetz hat die „...Schonung der natürlichen Ressourcen und die Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen...“¹⁰ zum Ziel und wird durch eine Vielzahl von Verordnungen ergänzt. Unter anderem definiert es die Rolle der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) und legt, beispielsweise in §§ 13 und 15, Überlassungspflichten von privaten Haushaltungen gegenüber den örE fest.

Mit der nationalen rechtlichen Ausgestaltung durch KrW/AbfG und VerpackVO werden im Übrigen abfallwirtschaftliche Vorgaben des europäischen Sekundärrechts (Verpackungsrichtlinie¹¹, Abfall-Rahmenrichtlinie¹², Abfallverbringungsverordnung¹³) umgesetzt. Die europäische Abfall-Rahmenrichtlinie sieht unter anderem vor, dass bis 2015 die Abfallfraktionen Papier, Metall, Kunststoff und Glas getrennt voneinander gesammelt werden. Desweiteren wird in der Präambel der Abfall-Rahmenrichtlinie das Verursacherprinzip als

⁸ Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackVO) vom 21.08.1998, zuletzt geändert am 2.04.2008.

⁹ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - KrW-/AbfG) vom 27.09.1994, zuletzt geändert am 6.10.2011.

¹⁰ §1 KrW-/AbfG.

¹¹ Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle.

¹² Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien.

¹³ Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und Rates vom 14.06.2006 über die Verbringung von Abfällen.

Leitsatz auf europäischer und internationaler Ebene verankert. Mit der Verpackungsrichtlinie werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, Sammelsysteme für Verpackungen einzurichten. Außerdem werden Verwertungsquoten vorgegeben. Die Abfallverbringungsverordnung gestattet den Mitgliedstaaten Einschränkungen der Warenverkehrsfreiheit bei Abfällen insbesondere bei Abfällen aus privaten Haushalten aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes. Bestimmte Aspekte der Abfallwirtschaft, insbesondere die Ausgestaltung von Ausschließlichkeitsrechten und Überlassungspflichten, berühren darüber hinaus europäisches Primärrecht, insbesondere Regelungen bezüglich der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 - 36 AEUV und europäischem Wettbewerbsrecht Art. 106 Abs. 1 und Abs. 2, sowie 102 AEUV.¹⁴

ZENTRALE BEGRIFFE DES DURCH DIE VERPACKUNGSVERORDNUNG GESTALTETEN SEKTORS (ABFALLFRAKTIONEN, AKTEURE UND ANFALLSTELLEN)

Zentrale Begriffe des durch die VerpackVO gestalteten Sektors können den Kategorien **Abfallfraktionen** (also Stoffgruppen, in die der zu entsorgende Abfall eingeteilt wird), **Akteure** (staatliche und private Institutionen sowie Unternehmen, die eine gesetzlich zugewiesene Rolle in der Sektororganisation haben) und **Anfallstellen** (also Orte bzw. Personenkreise oder Unternehmenstypen, bei denen Abfall anfällt und erfasst wird) zugeordnet werden.

Folgende **Abfallfraktionen** sind im System der Verpackungsentsorgung und -verwertung zu unterscheiden:

- **Leichtverpackungen:** Leichtverpackungen (LVP) sind systemzugelassene Verkaufsverpackungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 VerpackVO im Sammelgemisch. Systemzulassung heißt dabei die Zulassung zur Beteiligung bei Dualen Systemen. Leichtverpackungen bestehen in der Regel aus Kunststoffen, Verbunden, Weißblech oder Aluminium.
- **Stoffgleiche Nichtverpackungen:** Unter dem Begriff stoffgleiche Nichtverpackungen (StNVP) werden hier diejenigen Wertstoffe aus Materialien zusammengefasst, die der gleichen Sortier- und Verwertungstechnik wie Verpackungsabfälle zugeführt werden könnten, jedoch derzeit nicht systemzugelassen sind. Abgesehen von sogenannten

¹⁴ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vom 1.12.2009.

intelligenten Fehlwürfen der privaten Haushalte ist diese Stoffgruppe im Status Quo überwiegend Teil der Restmüllfraktion, zum Teil aber auch Gegenstand anderer Getrenntsammlungen (insbes. Metalle).

- **Nicht stoffgleiche Nichtverpackungen:** Nicht stoffgleiche Nichtverpackungen (NStNVP) sind Produkte aus Materialien, die weder den Verkaufsverpackungen noch den stoffgleichen Nichtverpackungen zuzuordnen sind. Beispiele hierfür sind insbesondere Holz, Textilien, Elektrokleingeräte, Batterien, Gummi.¹⁵
- **Weitere Stoffgruppen:** Fraktionen, die in dieser Ausarbeitung nicht betrachtet werden, sind Verpackungen und stoffgleiche Nichtverpackungen aus Papier / Pappe / Kartonagen (PPK), graphisches Altpapier und Glas. Diese Fraktionen werden bereits haushaltsnah erfasst und haben einen hohen Erfassungs- und Verwertungsgrad. Ebenfalls nicht thematisiert werden organische Abfälle und Restmüll.

Wesentliche **Akteure** im Bereich der VerpackVO sind folgende:

- **Inverkehrbringer:** Die bisherige VerpackVO weist in § 6 die Produktverantwortung für die Entsorgung der Verkaufsverpackungen und eine Beteiligungspflicht bei einem Dualen System dem Inverkehrbringer zu. Dies ist in der Regel der Hersteller eines Gutes, der dieses verpackt und erstmalig an einen Dritten weitergibt. Einen Sonderfall stellen dabei importierte Güter dar, bei denen in der Regel der Importeur verpflichtet ist, eine Rücknahme und Verwertung der Verpackungen zu gewährleisten.
- **Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger:** ÖRE gem. § 15 KrW-/AbfG¹⁶ erfassen, verwerten oder beseitigen die in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus privaten Haushaltungen. Für die privaten Haushalte besteht eine Überlassungspflicht, soweit Stoffgruppen nicht, wie im Fall LVP, von der Pflicht ausgenommen sind. Die Kompetenzzuweisung an die ÖRE wird im Landesrecht konkretisiert.
- **Duale Systeme:** Duale Systeme (DS) gem. § 6 Abs. 3 VerpackVO sind Systembetreiber. Duale Systeme erfassen flächendeckend und regelmäßig Verpackungsabfälle beim privaten Endverbraucher und führen diese einer Verwertung zu. Dabei müssen

¹⁵ Vgl. CYCLOS / HTP (2011, S. 24).

¹⁶ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - KrW-/AbfG) vom 27.09.1994 (BGBl. I S. 2705), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11.08.2009 (BGBl. I S. 2723).

Duale Systeme Verwertungsquoten in Abhängigkeit ihrer sogenannten Lizenzmengen, den von den Inverkehrbringern vertraglich zur Entsorgung übertragenen Mengen, einhalten. In der bisherigen VerpackVO besteht eine Beteiligungspflicht der Inverkehrbringer bei einem Dualen System. Derzeit sind neun Duale Systeme in Deutschland zugelassen (Stand Januar 2012).

- **Gemeinsame Stelle der Dualen Systeme:** Mit der 5. Novelle der Verpackungsverordnung wurde in § 6 die Pflicht zur Zusammenarbeit der Dualen Systeme in einer sogenannten Gemeinsamen Stelle eingeführt. Die Gemeinsame Stelle ermittelt quartalsweise Marktanteile basierend auf den gemeldeten Lizenzmengen. Darüber hinaus steht sie in der Pflicht, die Koordination der Ausschreibung zu sichern.
- **Landesbehörden:** Landesbehörden sind im bisherigen System mit der Zulassung von Dualen Systemen, der Kontrolle der Mengenstromnachweise, der Vollzugskontrolle gegenüber Inverkehrbringern und der Überwachung von Branchenlösungen betraut.

Im Status Quo werden den Akteuren Verantwortungsbereiche für die Entsorgung von Abfallbereichen basierend auf der Stoffgruppendefinition und den sogenannten **Anfallstellen** zugewiesen. Die relevante Anfallstelle im Rahmen dieses Kurzgutachtens ist der Endverbraucher gem. § 3 Abs. 11 der VerpackV. Er veräußert die Ware, die ihm geliefert wurde, nicht in gleicher Form weiter. Zusätzlich ist zu differenzieren zwischen privaten Haushalten, den ihnen gleichgestellten Anfallstellen (z.B. Hotels, Gastronomie) und nicht-privaten Endverbrauchern. Für Letztere besteht weder eine Beteiligungspflicht an Dualen Systemen für LVP, noch eine Überlassungspflicht gegenüber den öRE. Sie sind somit für dieses Kurzgutachten nicht relevant. LVP privater Haushalte werden durch die Dualen Systeme entsorgt, wohingegen die Entsorgung von StNVP, soweit im Restmüll erfasst, durch die öRE erfolgt.

Im Bereich der gleichgestellten nicht-privaten Anfallstellen gibt es im Status Quo einige Besonderheiten, die nicht näher betrachtet werden. Es ist zu betonen, dass Modell 4-spezifische Probleme durch diese Vereinfachung in der Analyse nicht ausgeklammert

werden. Änderungen in der Abgrenzung der Anfallstellen wurden aus diesem Grund nicht weiter untersucht.¹⁷

2.2 Kurze Statistik zum Sektor (Mengen und Verwertungsquoten)

In diesem Abschnitt soll auf den Zusammenhang zwischen Lizenzmengen, also den Mengen, die vertraglich zwischen den Inverkehrbringern und Dualen Systemen vereinbart sind, den durch die Dualen Systeme erfassten Mengen und den stofflich verwerteten Mengen im Bereich der LVP eingegangen werden. Dabei basieren die folgenden Darstellungen zum Teil auf Expertenschätzungen und Kalkulationen (insbesondere aus CYCLOS / HTP (2011)), die ggf. nicht nur unerheblichen Unsicherheiten unterliegen. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass es im Rahmen dieser Kurzstudie nicht möglich gewesen ist, die dort angewendeten Kalkulationsmethoden zu hinterfragen.

Im Jahr 2009 hatten Inverkehrbringer den Dualen Systemen 712 kt Kunststoffe, 243 kt Verbunde, 238 kt Weißblech und 35 kt Aluminium zur Entsorgung übertragen.¹⁸ Die Mengen, die Duale Systeme erfassen, übersteigen diese Lizenzmengen beträchtlich. CYCLOS / HTP (2011) kommen zu folgender Abschätzung der in der LVP Sammlung erfassten Mengen.¹⁹

Stoffgruppe	Mengen	
	In kg/Einwohner*Jahr	In kt ²⁰
Kunststoffe	13,7	1.123
Verbunde	3,0	246
Weißblech	3,4	279
Aluminium	1,3	107

Tabelle 1: Abschätzung der erfassten Mengen in der LVP Sammlung nach Stoffgruppen²¹

¹⁷ Bei Umsetzung von Modell 4 dürfte es sich anbieten, die Entsorgungspflicht der öRE für StNVP auf gleichgestellte Anfallstellen auszudehnen. Allerdings wurde auch diese Frage in diesem Kurzgutachten nicht vertieft betrachtet, weswegen eine abschließende Beurteilung nicht möglich ist.

¹⁸ Quelle: Informationen von Herrn Walter Hartwig (Vorstand VIVO KU und Vorsitzender des Fachausschusses Duale Entsorgungswirtschaft des VKU), der sich auf Angaben der gemeinsamen Stelle der Dualen Systeme (basierend auf Mengenstromnachweisen aus 2009) bezogen hat.

¹⁹ Ausgehend von einer Gesamterfassungsmenge von 27,7 kg je Einwohner und Jahr. Vgl. CYCLOS / HTP (2011, S. 55).

²⁰ Diese Angaben beruhen auf einer Hochrechnung der Schätzungen von CYCLOS / HTP (2011) in kg je Einwohner und Jahr (erste Spalte) mit Hilfe einer gerundeten Einwohnerzahl von 82 Mio. Einwohnern.

Diese Schätzung von CYCLOS / HTP (2011) liegt eine Aufteilung der erfassten Menge auf Stoffgruppen zu Grunde, die in diesem Kurzugutachten nicht nachvollzogen oder hinterfragt werden kann und deren weitere Verwendung entsprechenden Unsicherheiten unterliegt.²²

Die Verwertungsquoten gemäß der Verpackungsverordnung beziehen sich im aktuellen System auf die lizenzierten Mengen und werden für Kunststoffe deutlich übererfüllt: In 2009 verwerteten die Dualen Systeme stofflich 409 kt Kunststoffe (Verwertungsquote gem. VerpackVO 36% auf Lizenzmenge ergibt Zielverwertungsmenge 256 kt), 227 kt Verbunde (Verwertungsquote gem. VerpackVO 60% auf Lizenzmenge ergibt Zielverwertungsmenge 146 kt), 253 kt Weißblech (Verwertungsquote gem. VerpackVO 70% auf Lizenzmenge ergibt Zielverwertungsmenge 167 kt) und 42 kt Aluminium (Verwertungsquote gem. VerpackVO 60% auf Lizenzmenge ergibt Zielverwertungsmenge 21 kt).²³

Würde man die Verwertungsquoten gem. VerpackVO auf die – geschätzten – erfassten Mengen beziehen, würden die Verwertungsziele für Kunststoffe nur knapp erreicht und für die Stoffgruppe Aluminium verfehlt: Für Kunststoffe würden nur 5 kt über der Zielvorgabe verwertet (Zielverwertungsmenge bei Bezug auf geschätzte erfasste Menge 404 kt) und bei Aluminium das Ziel um 22 kt verpasst (Zielverwertungsmenge bei Bezug auf geschätzte erfasste Menge 64 kt). Die Mengenentwicklung für Kunststoff zeigt im Jahr 2010 einen Rückgang von 11%, was vermutlich zu einem Verfehlen der Quoten führen würde, wenn diese auf die erfassten Mengen bezogen werden.²⁴ Werden selbst in einem begrenzten Rahmen Änderungen an der Schätzung der erfassten Mengen vorgenommen, verschieben sich die Ergebnisse. Eine Anpassung der Arithmetik zur Ermittlung der Zielverwertungsvorgaben durch den Gesetzgeber würde möglicherweise ähnlichen Schwierigkeiten unterliegen, da die genauen Auswirkungen nicht verlässlich prognostizierbar sind.

Der Zusammenhang zwischen Lizenz-, Erfassungs- und Verwertungsmengen sowie Verwertungsquoten wird in der folgenden Abbildung 1 zusammengefasst.

²¹ Quelle: CYCLOS / HTP (2011, S. 19) und eigene Berechnung.

²² Es empfiehlt sich zur Absicherung dieser Schätzung, gezielte Untersuchungen eines Gemischs aus Outputströmen bei einer repräsentativen Auswahl von Sortieranlagen durchzuführen.

²³ Quelle: Informationen von Herrn Walter Hartwig (Vorstand VIVO KU und Vorsitzender des Fachausschusses Duale Entsorgungswirtschaft des VKU), der sich auf Angaben der gemeinsamen Stelle der Dualen Systeme (basierend auf Mengenstromnachweisen aus 2009) bezogen hat.

²⁴ Vgl. EUWID (48/2011, S.6).

Zukünftig würde sich nach den Schätzungen von CYCLOS / HTP (2011) unter Einbezug der StNVP in einem von ihnen ausgestalteten Wertstofftonnenszenario eine Steigerung der erfassten Menge um ca. 21% bei Kunststoffen und Verbunden und ca. 38% bei Metallen ergeben.²⁵ Bei einem Bezug der Verwertungsquoten auf die erfasste Menge würden auch Zielverwertungsmengenvorgaben unter der Annahme unveränderter Quoten entsprechend steigen. Geht man davon aus, dass grundsätzlich kein Wechsel der Sortierungs- und Verwertungswege erfolgt, dürfte ceteris paribus auch die verwertete Menge steigen.

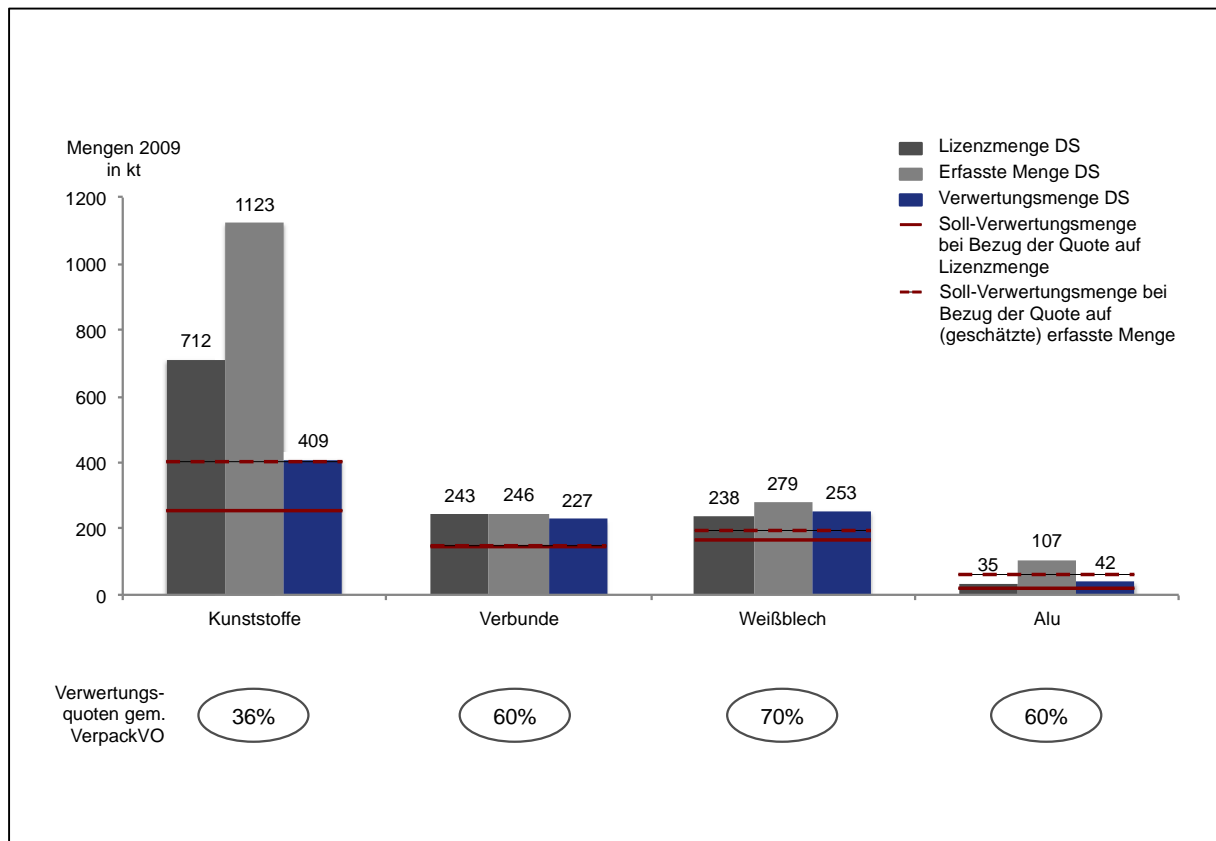


Abbildung 1: Zusammenhang zwischen Lizenzmenge, erfasster und stofflich verwerteter Menge in 2009 (Quelle: Eigene Darstellung gem. Mengenstromnachweise der Dualen Systeme 2009, HTP / CYCLOS (2011, S.19) und eigener Berechnung)

²⁵ Eigene Berechnung basierend auf CYCLOS / HTP (2011, S. 19).

2.3 Darstellung und Diskussion des Status Quo mit Berücksichtigung aktueller Entwicklungen

2.3.1 Darstellung im Überblick

2.3.1.1 Wertschöpfungsstufen des Entsorgungsprozesses und Schnittstellen

Die Wertschöpfungsstufen des Entsorgungsprozesses im Bereich LVP lassen sich in die Erfassung, Sortierung und Verwertung unterteilen, wobei auch deren übergreifende Steuerung im Status Quo den Dualen Systemen obliegt.

ERFASSUNG

Die Wertschöpfungsstufe Erfassung beinhaltet zum einen die Bereitstellung einer Erfassungsinfrastruktur, zum anderen die Sammlung. Die Erfassungsinfrastruktur unterscheidet sich zwischen Regionen und je nach Systemwahl in Holsystem mit Behältern oder Sack oder in Bringsystem z.B. durch Wertstoffhöfe. Die Systemwahl bei der Erfassung determiniert sowohl qualitativ als auch quantitativ die erfasste Abfallmenge und damit das absolute Verwertungspotenzial. In Kombination mit Sortier- und Verwertungstechnologiewahl spielt daher die Systemwahl bei der Erfassung eine wichtige Rolle, wenn erhöhte Verwertungsmengen angestrebt werden. Bei der Sammlung gibt es deutschlandweit Unterschiede in Bezug auf Abholfrequenzen und genaue Ausgestaltung der Schnittstelle zum privaten Haushalt. Die Qualität aus Sicht der privaten Haushalte an dieser Schnittstelle, die im Folgenden auch als Angebotsqualität bezeichnet wird, wird durch die Ausgestaltung der Erfassung über die verschiedenen Abfallfraktionen hinweg sowie speziell bezüglich der LVP-Erfassung (in der „gelben Tonne“ bzw. dem „gelben Sack“) durch die Qualität der Leistungserbringung des beauftragten Erfassungsunternehmens bedingt. Die Spezifikation der Erfassungsinfrastruktur und Sammlung wird von den Dualen Systemen mit dem öRE verhandelt und in einer sogenannten Abstimmungserklärung festgelegt. Die öRE beziehen bei der Systemspezifikation auch die kommunalen Erfassungssysteme (einschließlich Restmüll) mit ein. Die Organisationsverantwortung in der Erfassung von LVP liegt bei den Dualen Systemen.

Seit 2003 müssen die Leistungen für Erfassung, aufgrund der Vorgabe der VerpackVO, systematisch mit Laufzeiten zwischen einem und vier Jahren ausgeschrieben werden. Die Erfassung wurde bisher je Gebiet vom Marktführer ausgeschrieben (Ausschreibungsführerschaft). Die anderen Dualen Systeme kontrahieren entsprechend ihrer Marktanteile mit den ausgewählten Unternehmen. Nach der Sammlung stellt der Erfasser den gesammelten Abfall bereit. Die neun Systembetreiber teilen im Anschluss entsprechend ihrer Marktanteile die erfassten Mengen je Gebiet auf. Dies erfolgt in der Regel physisch auf Umschlagplätzen oder vor den Sortieranlagen.

SORTIERUNG

Die erfasste Menge wird mit dem Ziel sortiert, Materialfraktionen zu erzeugen, die verwertet werden können. Die rund 100 Sortieranlagen in Deutschland wenden dabei sowohl konventionelle als auch kunststoffartenspezifische Verfahren an.²⁶ Die Sortierung erfolgt manuell und maschinell. Auch in der Sortierung können durch Technologiewahl und Betriebsweise Verwertungsmengen und -wege gesteuert werden. In Bezug auf Kosten gibt es in der Sortierung erhebliche Skaleneffekte.²⁷ Die Dualen Systeme schließen individuell für ihre erfassten Mengen Sortierverträge ab. Sortierleistungen sind dabei in der Regel weitgehend gut kontrahierbar, wobei jedoch folgend noch thematisierte (Qualitäts-) Messbarkeitsprobleme vorliegen. Erbringungsmenge je Materialart (Sortiertiefe) und Anteil von Störstoffen in Materialart (Sortenreinheit), sowie der Anteil an Sortierresten sind Leistungsspezifikationen. Verträge zwischen Dualen Systemen und Sortieranlagenbetreibern umfassen außerdem Regelungen zur Beseitigung von Sortierresten und zu etwaigen Vermarktungsrechten des Sortierers an den sortierten Materialfraktionen.

Unsicherheit besteht in Bezug auf Qualität und Zusammensetzung der an die Sortieranlagen gelieferten Mengen. Die Abfallzusammensetzung des Sammelgemischs unterliegt einer Reihe von Einflussfaktoren und ist regional sehr unterschiedlich.²⁸ Sie lässt sich durch den Sortieranlagenbetreiber nicht beeinflussen und nur schwer überprüfen. Weiterhin beeinflusst sie erheblich die angemessene Sortiertiefe und Sortenreinheit der vermarktbareren Materialfraktionen. Sortieranalysen werden wegen des hohen Aufwands in Kombination mit kleinen Vertragsmengen kaum durchgeführt, lohnen sich jedoch bei größeren Volumen, um Unsicherheiten abzubauen. Wenn über die Erfassung und Sortierung hinweg integrierte Unternehmen beauftragt werden, kann dies Probleme an dieser Schnittstelle infolge von Messbarkeitsproblemen bezüglich der Qualität des Sammelgemischs reduzieren.

VERWERTUNG

Die eigentliche Verwertung im Sinne eines Materialeinsatzes in einem Produktionsprozess findet systemextern bei Dritten statt. Systemimmanent ist die Vermarktung der verwertbaren Materialfraktionen an die Verwerter. Sie erfolgt durch Duale Systeme oder direkt durch

²⁶ Vgl. IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011, S. 36).

²⁷ Vgl. CYCLOS / HTP (2011, S. 44).

²⁸ Vgl. BRENCK ET AL. (2009, S. 55 ff.).

Sortieranlagenbetreiber. Es werden Vermarktungserlöse aus diesen Geschäften erzielt, die die Kosten jedoch in der Regel nicht übersteigen. Die Mengen, die von den Sortieranlagen an Anlagen zur stofflichen Verwertung abgegeben werden, bilden die Grundlage für die Berechnung der Verwertungsquoten. Sie erfolgt durch wiegescheingestützte Verwertungs-nachweise.

2.3.1.2 Vertrieb und Finanzmittelerhebung

Die Wertschöpfungsstufen des Entsorgungsprozesses werden begleitet von Vertriebsaufgaben der Dualen Systeme gegenüber den Inverkehrbringern und der Finanzmittelerhebung. Die einzelnen Inverkehrbringer melden dabei Materialmengen an das von ihnen beauftragte Duale System und leisten an dieses Zahlungen. Die von den Inverkehrbringer an die Dualen Systeme gemeldeten (und korrespondierend damit vertraglich festgelegten) Mengen sind die Lizenzmengen, die – wie in Abschnitt 2.2 dargestellt – durchaus von den erfassten Mengen abweichen (können). Die Kontrolle der Mengenmeldungen erfolgt durch die Landesbehörden in Zusammenarbeit mit den Industrie- und Handelskammern. Die Dualen Systeme müssen für den Vertrieb und die damit einhergehende Finanzmittelerhebung Kapazitäten für das Anwerben von und Verhandeln mit Inverkehrbringer sowie für Abrechnungs- und Nachweissysteme über Verwertungsmengen gegenüber den Inverkehrbringern bereithalten.

2.3.2 Detailbetrachtungen und Diskussion

2.3.2.1 Beziehung der Dualen Systeme in der Erfassung – untereinander, zu den öRE und zu den Leistungserbringern

DISKUSSION DES STATUS QUO

Bisher schreibt die DSD als Markt- und damit Ausschreibungsführer die Erfassung aus und verhandelt die Konditionen mit dem Entsorgungsunternehmen.²⁹ Alle anderen Dualen Systeme müssen mit dem Erfassungsunternehmen kontrahieren und das, aus kartellrechtlichen Gründen, ohne die Konditionen und den verhandelten Preis der DSD zu kennen. Ob – trotz Diskriminierungsverbot – im Einzelfall wettbewerbsverzerrende Verhandlungsergebnisse zustande kommen, ist nicht empirisch belegt. Beobachtbar ist jedoch die Zunahme der Kosten, die durch Rechtsstreitigkeiten zwischen Dualen Systemen untereinander und mit dem erfassenden Unternehmen verursacht werden. Insgesamt bewirkt die Vielzahl der

²⁹ Vgl. IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011, S. 29).

Verträge – einer je Erfasser und Gebiet mit jedem Dualen System – erheblichen Koordinationsaufwand und Transaktionskosten.

Das bisherige Organisationsmodell bietet nur sehr begrenzte Qualitätsanreize in der Erfassung. Kein Duales System kann sich bei der Erfassung Wettbewerbsvorteile durch Qualitätssteigerungen (z.B. durch die lokale Förderung einer möglichst sortenreinen Erfassung) erarbeiten, da die Mengen entsprechend der Marktanteile zwischen den Dualen Systemen geteilt werden und damit alle Duale Systeme gleichermaßen von einer guten Qualität des Sammelgemischs profitieren. Auch eine Steigerung der Angebotsqualität gegenüber den privaten Haushalten hat keine positiven Auswirkungen aus Sicht eines individuellen Dualen Systems.

Weiterhin sind Wettbewerbsvorteile durch Kostenreduktion in der Erfassung für einzelne Duale Systeme nur stark begrenzt zu erreichen. Lediglich der Ausschreibungsführer (also bislang das DSD) kann die Kosten des Erfassungsunternehmens in der Ausschreibung bzw. in den Verhandlungen mit dem örE zur Leistungsspezifikation effektiv beeinflussen. Die Anreize dies zu tun sind beschränkt, da unter der Prämisse der Gleichbehandlung auch alle anderen Dualen Systeme die ausgehandelten Vertragskonditionen angeboten bekommen und dann kein relativer Vorteil entstehen kann.

Auch für örE bestehen derzeit kaum Anreize, im Bereich LVP eine quantitative und qualitative Verbesserung der erfassten Mengen zu erreichen. Die Angebotsqualität gegenüber den privaten Haushalten dürfte durch die uneinheitlichen Verantwortlichkeiten und die begrenzten Vorteile, die das für die Erfassung im jeweiligen Gebiet zuständige Duale System aus einer hochwertigen Leistung erhält, nicht gefördert werden.

Die Abstimmungserklärung zwischen örE und den neun Dualen Systemen hat in der Vergangenheit zu erheblichen Transaktionskosten und Unsicherheiten geführt. Verhandlungen zwischen allen neun Dualen Systemen und etwa 450 örE waren notwendig. Darüber hinaus gibt es Regelungslücken in Bezug auf die Lösung etwaiger Konfliktsituationen und Abstimmungen im laufenden System. Innovationen bzw. Änderungen in der Leistungsspezifikation durch die Kommune sind im Modell schwer umsetzbar, z.B. dürften Modelle mit einheitlicher Wertstofffassung, oftmals an der Hürde scheitern, dass zunächst umfangreiche Abstimmungen und Vereinbarungen zwischen Kommune und dem Ausschreibungsführer

rer (also bisher dem DSD) erforderlich sind sowie außerdem die Kommune auf der einen Seite mit allen Dualen Systemen auf der anderen Seite zu kontrahieren hat.³⁰ Im Übrigen ist erheblicher Koordinationsaufwand bei Verteilungskonflikten wegen signifikanten Mengenverschiebungen zwischen Restmüll und LVP mit wirtschaftlichen Konsequenzen für öRE und/oder Duale Systeme zwischen den Parteien zu erwarten.

Ein sogenanntes „dynamisch-anpassungsfähiges“ System, in dem das Erfassungssystem an einen veränderten Erfassungsbedarf angepasst werden kann, stellt der Status Quo nicht dar, da jede Anpassung einer Verhandlung zwischen öRE und Dualen Systemen bedarf, bei der hohe und ggf. sogar prohibitiv hohe Transaktionskosten anfallen.

Weiterhin fördert das bisherige System keine Systemoptimierung über alle öRE hinweg. Die Wahl des Erfassungssystems im Einzelnen öRE-Gebiet erfolgt nicht mit Blick darauf, in welchen Gebieten die auf die Verwertung ausgerichtete Erfassung zu den geringsten Grenzkosten zu erreichen ist.³¹ Dies wird zum einen dadurch verhindert, dass Duale Systeme bezüglich der Wahl des Erfassungssystems nicht frei entscheiden können, sondern Abstimmungserklärungen abschließen müssen, wobei öRE erhebliche Verhandlungsmacht aufweisen. Zum anderen kann im derzeitigen System nur durch den Ausschreibungsführer DSD eine solche Gesamtoptimierung initiiert werden. Die Anreize dazu sind wiederum beschränkt, da kein Wettbewerbsvorteil entstehen kann.

AKTUELLE ENTWICKLUNGEN („50%+X-MODELL“)

Derzeit ist ein neues Modell der Dualen Systeme mit dem Namen „50%+x“ in der ersten Implementierungsphase.³² Dabei wird die Ausschreibungsführerschaft in den einzelnen Gebieten bundesweit an die Dualen Systeme entsprechend ihrer Marktanteile zugeteilt. Der Ausschreibungsführer ist ermächtigt, alle Verhandlungen sowohl mit öRE als auch mit Erfassern zu führen. Gleichzeitig übernimmt er auch einen signifikanten Teil der Kosten der Erfassung in dem Gebiet.

³⁰ Vgl. IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011, S. 25 ff.).

³¹ Wenn es aufgrund von politischen Distributionszielen gewünscht ist, dass jedes Gebiet von den Leistungen der Dualen Systeme profitiert, beispielsweise weil Verbraucher in allen Regionen gleichermaßen an der Finanzierung des Systems beteiligt sind, so könnte dies im Übrigen auch auf eine effizientere Weise umgesetzt werden, was insbesondere auch im Modell 4 möglich und der Fall ist (siehe dazu Abschnitt 4.2.2).

³² Vgl. DEHOUST / EWEN (2011, S. 27f.).

Durch dieses neue System werden Anreize zur Kostenreduktion in der Erfassung geschaffen bzw. erhöht. Damit einhergehend werden jedoch zugleich Anreize etabliert, Kosten durch Qualitätsreduktion bei der erfassten Menge zu senken, da die Kosten infolge mangelhafter Qualität zwischen den Dualen Systemen sozialisiert werden, von den korrespondierenden Kosteneinsparungen jedoch vorrangig der Ausschreibungsführer profitiert. Eine gesunkene Erfassungsqualität wird wiederum zu einer Reduktion der stofflichen Verwertung oder zu einer Kostenzunahme auf den Wertschöpfungsstufen Sortierung und Verwertung führen, wenn die stoffliche Verwertung auf gleichem Niveau gehalten wird.³³ Darüber hinaus bestehen auch (stärkere) Anreize zur Angebotsqualitätseinschränkung gegenüber den privaten Haushalten, womit erhöhte Kosten bei den Haushalten einhergehen.

Erhebliche Probleme sind im laufenden Betrieb bei schwankenden Marktanteilen der Dualen Systeme zu antizipieren. Ohne Gegenmaßnahmen wären einzelne Duale Systeme gefährdet, ggf. gegenüber dem Erfasser Kosten zu tragen, denen nicht dauerhaft Einnahmen gegenüberstehen, oder nicht ausreichende Mengen zu erzielen. In dem aktuellen „50%+x“-Modell sind Ausgleichzahlungen vorgesehen, mit denen dieses Problem reduziert wird. Diese Regelungen werden komplex sein und entsprechende Transaktionskosten verursachen.

Transaktionskosten für die Verhandlung von Erfassungsverträgen und Abstimmungserklärungen sinken bei dem neuen Modell. Die Notwendigkeit der Abstimmung zwischen den Dualen Systemen bleibt jedoch bestehen. Auch die übergreifende Optimierung zwischen Restmüll und LVP-Erfassung bleibt weiterhin schwierig aufgrund des – zwar deutlich reduzierten – Koordinationsaufwands und mangels Anreizen bei den beteiligten Akteuren, Potenziale zu heben. Gleichermaßen bleiben Anreizprobleme bei den örE bestehen.

³³ Selbst wenn man das vorgeschlagene Modell modifizieren würde, sodass der Ausschreibungsführer nicht nur die Mehrheit der Kosten der Erfassung, sondern analog auch einen entsprechend großen Anteil der Menge bekäme, wären einer übergreifenden Optimierung in Hinblick auf ökologische Effizienz Grenzen gesetzt. Schließlich steht die begrenzte dynamische Anpassungsfähigkeit durch den Abstimmungsbedarf in den einzelnen Gebieten mit den örE einer derartigen Optimierung entgegen. Weiterhin könnten die einzelnen Ausschreibungsführer vor dem Hintergrund der in Abschnitt 2.2 beschriebenen derzeitigen Quotenübererfüllung darauf drängen, möglichst kostenminimale Erfassungssysteme durchzusetzen.

2.3.2.2 Beziehung der Dualen Systeme zu Leistungserbringern in der Sortierung und Verwertung

Der Koordinationsaufwand auf diesen Wertschöpfungsstufen ist geringer als in der Erfassung, da nun jedes Duale System – ohne Abstimmung mit öRE oder anderen Dualen Systemen – seine erfasste Menge zur Sortierung und Verwertung ausschreiben kann. Die Dualen Systeme profitieren bei der Ausschreibung und dem anschließenden Vertragsmanagement bei Sortierleistungen und mit Verwertern von Skaleneffekten, wobei Leistungen gut kontrahierbar sind und die Skaleneffekte damit begrenzt sind. Auch dürften bei der Vielzahl von Verträgen zwischen Dualen Systemen und Sortieranlagen, nicht unerhebliche Transaktionskosten anfallen. Für Abfall aus 450 öRE-Gebieten schließen Duale Systeme jeweils Verträge ab, wobei Mengen gebündelt werden können, aber auch gelegentlich über Kleinstmengen Vereinbarungen geschlossen werden. Umso mehr Duale Systeme sich auf bestimmte Sortieranlagen konzentrieren, desto höher sind Transportkosten.

Anreize bei der Erfassung und Sortierung wertschöpfungsstufenübergreifend zu optimieren – auch im Hinblick auf technische Innovationen – bestehen nur begrenzt. Lediglich der Ausschreibungsführer hat die Möglichkeit, ein Erfassungsunternehmen auszuwählen, das auch in der Sortierung tätig ist.

2.3.2.3 Beziehung zwischen Dualen Systemen und Inverkehrbringern sowie Finanzmittelerhebung

Ein wesentlicher Mangel im Status Quo ist die unzureichende Vollzugskontrolle gegenüber Inverkehrbringern und die damit verbundene Unterlizenzierung im Bereich der Verkaufsverpackungen.³⁴ In der 5. Novelle der Verpackungsverordnung und insbesondere mit dem Instrument der Vollständigkeitserklärung wurden Maßnahmen ergriffen, um der Unterlizenzierung entgegenzuwirken. Vom UBA mit einer Evaluation der novellierten VerpackVO beauftragt kommt BIFA (2011) zu dem Schluss, dass ein weiterer Rückgang der Lizenzierungsmenge „insbesondere durch einen konsequenten Vollzug der geltenden Regelungen, Klarstellungen zur Definition bzgl. der Verpackungseigenschaft und einheitliche Vorgehensweisen bei der Prüfung der Vollständigkeitserklärungen durch Wirtschaftsprüfer und andere

³⁴ Als Gründe hierfür werden häufig Regelungslücken in Bezug auf die Verpackungsdefinitionen, Kleininverkehrbringer unter der Verpflichtungsschwelle, Verweigerung und sogenannte Systemtrittbrettfahrer genannt. Vgl. GVM (2010, S. 61ff).

Sachverständige“ vermeidbar sei.³⁵ Bereits die hohe Diskrepanz zwischen Lizenzmengen und Erfassungsmengen weist jedoch darauf hin, dass weiterhin in der Kontrolle und Sanktionierung Defizite bestehen, sei es aus Mangel an Ressourcen und wirksamen Sanktionen auf behördlicher Seite oder Standards in der Prüfung durch Wirtschaftsprüfer und Sachverständige.

Die Preisbildung von Lizenzentgelten im Status Quo erfolgt in bilateralen Verhandlungen zwischen jedem der neun Systembetreiber mit den jeweils von ihm geworbenen Inverkehrbringer als Vertragspartner und wird durch den Wettbewerb zwischen Dualen Systemen beeinflusst. Preissetzungsstrategien und insbesondere Preisdifferenzierungen zwischen aus den verschiedenen Materialfraktionen bestehenden Verpackungen sind schwer nachvollziehbar.³⁶

Zuletzt sei darauf verwiesen, dass die Erhebung von Entgelten bei Inverkehrbringern und deren Vollzugskontrolle erhebliche Transaktionskosten verursachen dürfte. Der Umfang der Lenkungswirkungen hin zur Abfallvermeidung bzw. zum Einsatz werkstofflich recycelbarer Materialien infolge der Zahlungsverpflichtungen der Inverkehrbringer ist hingegen vermutlich sehr begrenzt.³⁷

³⁵ Vgl. BIFA (2011, S. III).

³⁶ Für eine differenzierte Bewertung des Preissetzungsverhaltens unter Einbezug von Akteursbefragungen vgl. BIFA (2011, S. 161 ff).

³⁷ Vgl. BAUM (2011, S. 8).

3 Diskussion der im Planspiel betrachteten Modelle 3/A und 2/B

3.1 Allgemeines zu den Gutachten im Auftrag des UBA und zum Planspiel

Mit dem Ziel, die Einführung einer einheitlichen Wertstofffassung in Deutschland zu untersuchen bzw. vorzubereiten, wurden vom UBA mehrere Gutachten in Auftrag gegeben. Insbesondere ist zu erwähnen, dass in CYCLOS / HTP (2011) die Zusammensetzung der Wertstofftonne sowie in IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011) mögliche Organisations- und Finanzierungsmodelle der Wertstofftonne analysiert worden sind.

Im Frühjahr und Sommer 2011 hat das UBA mit Hilfe von externen Beratern ein Planspiel zu den Modellen 2 und 3 aus IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011), also den Modellen 2/B und 3/A gemäß der Bezeichnungen in diesem Kurzgutachten, unter Einbezug von Stakeholdern (u.a. kommunale Vertreter, Bundes- und Landesbehörden, Verbraucherverbände, Vertreter des Einzelhandels und anderer Inverkehrbringer, Duale Systeme, private Entsorger) organisiert. Ziel des Planspiels war es, die zwei Modelle einer Expertendiskussion zu unterziehen. In den Worten der Berater wurde die Methodik im Wesentlichen dafür genutzt, "um in einem intensiven Gruppenprozess die Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen Akteursgruppen in ein möglichst offenes und konstruktives Gespräch miteinander zu bringen".³⁸

Im Folgenden sollen die wesentlichen Aspekte und zentralen Defizite der beiden Modelle umrissen werden. Dabei stützen sich die Überlegungen auch umfangreich auf die von IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011) im Auftrag des Umweltbundesamtes durchgeführten Analysen.³⁹ Viele Diskussionen und Ausarbeitungen des Planspiels differenzieren dabei nicht zwischen Modellen und sind auch auf das Modell 4 übertragbar. Diese Aspekte können daher im Rahmen dieses Kurzgutachtens von der Diskussion ausgenommen werden. Beispiele hierfür sind die Definition von StNVP durch eine material- und größenbezogene Regelung und die Entwicklung einer sogenannten Warengruppenliste.

³⁸ Vgl. DEHOUST / EWEN (2011, S. 9).

³⁹ Vgl. IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011).

Wichtige Übergangsfragen bei den Modellen 3/A und 2/B wurden im Planspiel nicht im Detail betrachtet und werden daher auch in diesem Kurzgutachten keiner Bewertung unterzogen.

3.2 Darstellung und Diskussion von Modell 3/A

DARSTELLUNG

Das Modell 3/A „Erweiterung der Produktverantwortung auf StNVP“ sieht im Wesentlichen eine Beibehaltung des Status Quo bei gleichzeitiger Ausdehnung der Produktverantwortung und Beteiligungspflicht an Duale Systeme auf die Hersteller und Vertreiber von stoffgleichen Nichtverpackungen vor.⁴⁰ Die Inverkehrbringer von StNVP werden in Verbindung mit der in der Regel längeren Verweildauer der Produkte beim Endverbraucher an den jeweils aktuellen Kosten des Systems im Sinne eines Generationenvertrags beteiligt.⁴¹ Die Erfassung, Sortierung und Verwertung werden weiterhin analog zum Status Quo durch die Dualen Systeme organisiert.⁴² Keine Änderung erfolgt auch in Bezug auf die Regelung der Schnittstelle zum örE in einer Abstimmungserklärung. Um Vollzugsdefizite abzubauen, wurde im Planspiel auch im Modell 3/A die Schaffung einer zentralen Stelle mit hoheitlichen Kompetenzen und Aufgaben wie Entgegennahme der Vollständigkeitserklärungen, Registrierung und Lizenzierung, Überwachung der Mengenstromnachweise und mit weiteren Kontrollaufgaben vorgesehen, wobei unter den verschiedenen Beteiligten dazu noch beträchtliche Meinungsunterschiede bestehen.

Eine aktuell in der Politik diskutierte Variante des Modells sieht eine obligatorische, flächendeckende Einführung der Wertstofftonne im Holsystem vor.⁴³

DISKUSSION

Die zusätzlichen Transaktionskosten der Erhebung von Inverkehrbringerentgelten auch für StNVP dürften nicht unerheblich sein. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass im Gegensatz zu LVP bei StNVP ein hoher Importanteil von ca. 70% erwartet wird.⁴⁴

⁴⁰ Vgl. IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011) zu Modell 3 und DEHOUST / EWEN (2011) zu Modell A.

⁴¹ Vgl. hierzu auch DEHOUST / EWEN (2011, S. 21).

⁴² Behältergestaltung durch örE sowie Zuständigkeit der örE für örtliche Leistungskontrolle ist eine im Planspiel diskutierte Variante.

⁴³ Äußerungen von MdB Horst Meierhofer (Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion für Gewässerschutz, Umweltplanung und Entsorgungswirtschaft) gegenüber der Frankfurter Allgemeinen Zeitung am 23.10.2011.

⁴⁴ Bei LVP liegt dieser Anteil bei ca. 20%, vgl. GVM (2011).

Aufgrund der nur sehr begrenzt zu erwartenden Lenkungswirkung ist dieser Weg der Finanzmittelerhebung negativ zu beurteilen.⁴⁵ Auch wenn aus Verbraucherperspektive die Zuordnungsregel durch eine einheitliche Wertstoffeffassung vereinfacht wird, ist die Anpassung des Verpflichtetenkreises nicht einfach und mit Aufwand verbunden. Die Positivlistung von Verpflichteten knüpft künftig an materialbezogenen Kriterien statt am Verwendungszweck „Verpackungen“ an und ist im Detail zu regeln, Regelungslücken in Bezug auf weitere Abgrenzungsprinzipien wie Anfallstellen (analog § 3 VerpackV) müssen zusätzlich geschlossen werden.

Das Modell 3/A weist gemeinschaftlich über alle Duale Systeme eine einheitliche Finanzierungs- und Organisationsverantwortung auf. Individuell für jedes einzelne Duale System betrachtet gibt es jedoch weiterhin Inkongruenzen und damit Mängel in der Anreizwirkung. Aufgrund der großen Nähe zum Status Quo kann darüber hinaus auf die erheblichen bereits in Abschnitt 2.3 diskutierten Defizite in weiten Teilen verwiesen werden.

Bei der Variante Modell 3/A mit einer verpflichtenden Wertstofftonne im Holsystem werden einige Defizite im Vergleich mit dem Status Quo durch die Standardisierung abgebaut. Es ist keine aufwändige Abstimmung zum Erfassungssystem mit den öRE notwendig und das Erreichen der Verwertungsziele wird durch die einheitliche Vorgabe eines Erfassungssystems mit hohem Erfassungspotenzial tendenziell erleichtert. Darüber hinaus werden durch Standardisierung größere, homogene Märkte für Erfasser und ihre Zulieferer geschaffen. Jedoch verhindert eine derartige Standardisierung, dass bei der Ausgestaltung des jeweiligen Erfassungssystems Unterschiede in den Grenzerfassungs-, -sortierungs- und -verwertungskosten in den unterschiedlichen öRE-Gebieten berücksichtigt werden können, um eine kostenminimale Erreichung übergreifender Verwertungsziele zu ermöglichen. Von hoher Bedeutung ist, dass durch den Standard die Berücksichtigung lokaler Präferenzen bezüglich des Erfassungssystems sowie von Alternativlösungen (wie beispielsweise eine gemeinsame Erfassung mit dem Restmüll) und Innovationen verhindert werden.

Kritisch zu hinterfragen ist, ob in Zukunft eine funktionsfähige und weitgehend friktionslose Zusammenarbeit der Dualen Systeme als Wettbewerber in der gemeinsamen Stelle mit

⁴⁵ Diese Einschätzung weicht ab von der Analyse von IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011).

Clearing- und Koordinationsfunktion möglich ist.⁴⁶ Die Einrichtung einer zentralen Vollzugsbehörde ist auch in diesem Modell zusätzlich notwendig.

Es ist – wie auch im Status Quo (vgl. Abschnitt 2.3) – nicht abzusehen, inwiefern das Modell „50%+x“ im Falle eines effektiven Wettbewerbs Dualer Systeme mit schwankenden Marktanteilen dauerhaft „funktionieren“ kann. Zu erwarten ist in jedem Fall, dass nicht unerhebliche Transaktionskosten dabei anfallen werden.

Durch die Ausweitung der Kompetenzen der Dualen Systeme im Modell 3/A werden auch die Hürden für einen Verzicht auf Duale Systeme in der Zukunft erhöht. Vor dem Hintergrund der Nachteile des Modells ist es auch nur von begrenzter Relevanz, dass die für seine Implementierung erforderlichen Rechtsanpassungen von IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011) als eher gering eingeordnet werden. Dieser Aspekt ist insofern zu relativieren, als dass die rechtliche Prüfung in dieser Kurzstudie (siehe dazu Abschnitt 5.2) zeigt, dass für Modell 3/A Regelungen auf derselben Normenebene wie bei Modell 4 angepasst werden müssen. Zu berücksichtigen ist im Übrigen, dass mögliche Probleme nach Implementierung dieses Modells bislang noch nicht in einem Ausmaß analysiert zu sein scheinen, welches der in diesem Kurzgutachten durchgeführten Analysetiefe des Modells 4 entspricht. Daher ist auch nicht auszuschließen, dass bei Modell 3/A zukünftig noch umfangreiche (Folge-) Anpassungen erforderlich werden könnten.

3.3 Darstellung und Diskussion von Modell 2/B

DARSTELLUNG

Das Modell 2/B „Wertstofftonne in vorrangiger Verantwortung der örE“ sieht im Wesentlichen eine geteilte Finanzierungsverantwortung der LVP- und StNVP-Entsorgung vor bei gleichzeitiger Aufteilung der Organisationsverantwortung zwischen örE und Dualen Systemen.⁴⁷ Die Erfassung wird durch die örE durchgeführt⁴⁸, Sortierung und Verwertung von LVP werden durch die Dualen Systeme organisiert. Vor oder nach der Sortierung erfolgt die Aufteilung der Stoffströme anteilig der Marktanteile an Dualen Systeme und analog des

⁴⁶ Vgl. CANTNER ET AL. (2011, S. 119 f.).

⁴⁷ Vgl. IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011) zu Modell 2 und DEHOUST / EWEN (2011) zu Modell B.

⁴⁸ Kein Konsens bestand im Planspiel des UBA bezüglich der Frage, ob sich die Organisationsverantwortung auf eine Bereitstellungsverantwortung mit Ausschreibungspflicht beschränken soll oder auch Inhouse-Geschäfte zulässig sein sollen.

StNVP-Anteils an örE.⁴⁹ In der Erfassung wird eine Standardkostenvergütung eingeführt, für deren Ermittlung eine Zentrale Stelle Regeln festlegt.

Auch Modell 2/B sieht eine Zentrale Stelle mit hoheitlichen Kompetenzen und Aufgaben wie Entgegennahme der Vollständigkeitserklärungen, Registrierung und Lizenzierung, Überwachung der Mengestromnachweise und weiteren Kontrollaufgaben vor. Zusätzlich ist die Ermittlung von Standardkosten eine wesentliche Aufgabe.

DISKUSSION

Ein bedeutsamer Unterschied zwischen Modell 2/B und 3/A stellt die Finanzierung der Entsorgung der StNVP-Fraktion dar. Davon ausgehend, dass Lizenzentgelte nur eine begrenzte Lenkungswirkung haben, werden durch die Beibehaltung der Gebührenfinanzierung der StNVP-Fraktion somit Transaktionskosten gegenüber den Inverkehrbringern vermieden. Eine weitere Reduktion der Transaktionskosten erfolgt durch den teilweisen Wegfall des Abstimmungsbedarfs.

Ein deutlicher Anstieg der Transaktionskosten könnte durch die neue Schnittstelle zwischen örE und Dualen Systemen bei der Mengenaufteilung zwischen den Stoffgruppen LVP und StNVP verursacht werden. Diesbezüglich ist kritisch, ob es gelingt, die Schnittstelle so gut zu definieren, dass der Abstimmungsaufwand niedrig gehalten wird. Dabei sind auch zukünftige Systemanpassungen und damit einhergehende Anpassungen der Schnittstellengestaltung zu berücksichtigen.

In Bezug auf die Angebotsqualität gegenüber den privaten Haushalten hat das Modell Vorteile durch eine eindeutige Verantwortung durch den örE, sowie Verbundvorteile mit der kommunalen Restmüllereffassung. Anreizprobleme bei der wertschöpfungsstufenübergreifenden Optimierung bleiben in diesem System jedoch bestehen bzw. werden ggf. sogar leicht verstärkt, da der örE nur in sehr geringem Maße von einer verbesserten Erfassungsqualität profitiert.

Bei einer Gesamtbetrachtung ist festzuhalten, dass auch dieses Modell erhebliche Defizite aufweist.

⁴⁹ Eine Ermittlung soll durch bundesweite Sortieranaysen erfolgen.

3.4 Schlussfolgerungen zur Eignung der Modelle

Die Modelle 3/A und 2/B weisen, wie dargestellt, beide nicht unerhebliche Schwächen auf. Bei Modell 2/B ist es insbesondere fraglich, inwiefern es gelingen kann, die Schnittstellen zwischen öRE und Dualen Systemen so auszugestalten, dass Transaktionskosten begrenzt werden. Modell 3/A hat zwar weniger problematische Schnittstellen im Bereich der Sortierung, stellt jedoch im Wesentlichen eine nur geringfügige Weiterentwicklung des extrem defizitbehafteten Status Quo dar. Bei Modell 3/A werden die Dualen Systeme in einem erhöhten Ausmaß in den Abfallsektor eingebunden, womit einhergehend die (Transaktions-)Kosten für einen Verzicht auf diese in der Zukunft ansteigen würden.

Eine grundlegende Alternative ist das von IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011) als Modell 4 untersuchte Kommunalisierungsmodell mit zentralen Steuerungselementen. Bereits die damaligen Ausarbeitungen zeigen, dass eine Sektororganisation ohne Duale Systeme erhebliche Potenziale aufweist. Daher soll im Folgenden Abschnitt 4 dieses Modell konkretisiert und analysiert werden.

4 Ausgestaltung und ökonomische Analyse des Modells der Kommunalisierung mit zentralen Steuerungs- und Anreizelementen (Modell 4)

Ziel dieses Abschnitts ist es, das in IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011) vorgestellte Modell 4 auf eine aus ökonomischer Sicht sinnvolle Weise weiterzuentwickeln und dabei auch die rechtliche Umsetzbarkeit zu berücksichtigen, wofür die Ergebnisse der verfassungsrechtlichen Analysen in Abschnitt 5 und der abfallrechtlichen Untersuchungen in GRUNEBERG / WILDEN (2012) herangezogen werden. Weiterhin soll die Rationalität für eine Implementierung des weiterentwickelten Modells 4 aufgezeigt werden, wobei ein Vergleich mit Modell 3/A durchgeführt wird.

Folgend werden zunächst (in Abschnitt 4.1) Prämissen bezüglich Verwertungsvorgaben für LVP und StNVP für das Modell 4 vorgestellt. Die ökonomische Analyse der Ausgestaltung des Modells 4 bezieht sich (in Abschnitt 4.2) auf den Zielzustand und (in Abschnitt 4.3) auf zentrale Fragen des Übergangs. Abschließend erfolgt (in Abschnitt 4.4) eine übergreifende Beurteilung des Modells 4, wobei ein Vergleich mit Modell 3/A stattfindet.

4.1 Prämissen und Vorbemerkungen zu Verwertungszielen

Dem Modell 4 liegen Prämissen in Bezug auf stoffliche Verwertungsziele und ihrer Umsetzung in Quoten zugrunde: Zunächst wird angenommen, dass es auch in Zukunft für private Haushalte und gleichgestellte Anfallstellen Ziele in Bezug auf die stoffliche Verwertung von Materialien geben wird. Quoten insbesondere für die energetische Verwertung sind entbehrlich, da Materialien nahezu immer der energetischen Verwertung zugeführt werden, wenn sie nicht stofflich verwertet werden. Des Weiteren geht das Modell davon aus, dass für sämtliche Materialgruppen einer einheitlichen Wertstofffassung - sowohl für StNVP als auch für LVP - grundsätzlich das Ziel der stofflichen Verwertung besteht und damit Verwertungsquoten sich übergreifend auf beide Bereiche beziehen.⁵⁰

Die Struktur der Soll-Vorgaben im Modell erfolgt als absolute Zielverwertungsmengenvorgabe an die öRE. Die Soll-Vorgabe wird als Kennzahl „verwertete Menge je Einwohner“

⁵⁰ Im Übrigen wäre es jedoch grundsätzlich auch möglich, das Modell 4 bei einem Verzicht auf die Ausdehnung der Verwertungsvorgaben über LVP hinaus auf StNVP umzusetzen.

formuliert und gilt einheitlich bundesweit.⁵¹ In der Konsequenz gibt es keine differenzierten Zielverwertungsmengen nach Bundesländern, sieht man von einer reinen Aufsummierung über Einwohner ab. Aggregiert auf Bundesebene kann die Zielverwertungs menge durchaus anhand von Quoten ermittelt und unter Rückgriff auf diese kommuniziert werden.

Für weitere zentrale Ausgestaltungsparameter bei der Festlegung und Umsetzung der Verwertungsziele besteht erheblicher Regelungsbedarf.

Ausgestaltungsparameter sind im Einzelnen:

- **Bezugsmenge für Verwertungsquoten:** Die Gesamtmenge sämtlicher LVP und StNVP, die über eine repräsentative deutschlandweite Anzahl Sortieranalysen der getrennten Erfassung und des Restmülls (inkl. Sperrmüll) ermittelt wird, ist eine geeignete Bezugsgröße, die auch etwaige regionale Unterschiede transparent macht und konsistent mit einer übergreifenden Verwertungszielvorgabe für sämtliche Abfälle der privaten Haushalte ist. Weiterhin ist auch eine durch Experten berechnete sogenannte Marktmenge aller LVP und StNVP, die bundesweit inverkehrgebracht werden, als Bezugsgröße denkbar, unterliegt jedoch größeren Unsicherheiten in der Bestimmung. Die einfacher zu ermittelnde Lizenzmenge kann, wie im Status Quo, herangezogen werden, jedoch weichen aktuell Lizenzmengen stark von erfassten Mengen ab (vgl. Abschnitt 2.2). Im Falle eines besseren Vollzugs kann sich diese Lücke perspektivisch jedoch schließen lassen.
- **Differenzierung der Fraktionen:** Variationsmöglichkeiten sind beispielsweise materialartdifferenzierte Vorgaben analog zum Status Quo oder noch differenziertere Quoten für einzelne Kunststoffarten.⁵²
- **Höhe der Zielverwertungsmengen:** Die Politik legt die Höhe der Zielverwertungsmengen fest. Es wird im Folgenden davon ausgegangen, dass die stofflichen Verwertungsmengen des Status Quo nicht unterschritten werden sollen.

Hingewiesen sei darauf, dass vergleichbare Gestaltungsentscheidungen bei der Einführung jedes Modells zur LVP- und StNVP-Entsorgung zu treffen sind und somit nicht modellspezifisch sind.

⁵¹ Als Variante können Zielmengen je öRE bei Bedarf über weitere Einflussgrößen z.B. städtischen versus ländlichen Raum differenziert werden, solange kumulativ das Erreichen der bundesweiten Ziele sichergestellt wird.

⁵² Vgl. hierzu bspw. DEHOUST / EWEN (2011, S. 23).

4.2 Zielzustand

In diesem Abschnitt wird das Modell 4 im eingeschwungenen Zielzustand betrachtet, in dem es die in Abbildung 2 dargestellten Grundzüge aufweist. Dabei orientieren sich die folgenden Ausführungen an den grundlegenden Beziehungen zwischen Akteuren und deren institutioneller Ausgestaltung:

- Inverkehrbringer melden Stoffmengen an eine Zentrale Stelle und entrichten Zahlungen; siehe dazu Abschnitt 4.2.1 („
- Beziehung Zentrale Stelle - Inverkehrbringer und Finanzmittelerhebung“).
- Die Zentrale Stelle in Zusammenarbeit mit den Bundesländern kontrolliert die Einhaltung der Zielverwertungsmengenvorgaben und berechnet und zahlt eine Vergütung für die Entsorgungsleistung an die Bundesländer, die diese ihrerseits an die örE weiterverteilen; siehe dazu Abschnitt 4.2.2 („Beziehung Zentrale Stelle - Bundesländer / örE“).
- Den örE wird die Organisationsverantwortung für die Erfassung, Sortierung und Verwertung übertragen, die sie entweder durch eigene Leistungserbringung (z.B. Eigenbetriebe oder Eigengesellschaften) oder durch Vergabe an Dritte erfüllen können. Die ehemals als Duale Systeme tätigen Unternehmen sind kein integraler Bestandteil der Sektororganisation mehr; siehe dazu Abschnitt 4.2.3 („Beziehung örE – Leistungserbringer sowie lokale Strategiewahl“).
- Der Zentralen Stelle werden behördliche Funktionen zugeordnet. Ihre Aufgaben leiten sich aus den oben definierten Beziehungen in der Sektororganisation ab; siehe dazu Abschnitt 4.2.4 („Ausgestaltung Zentrale Stelle“).

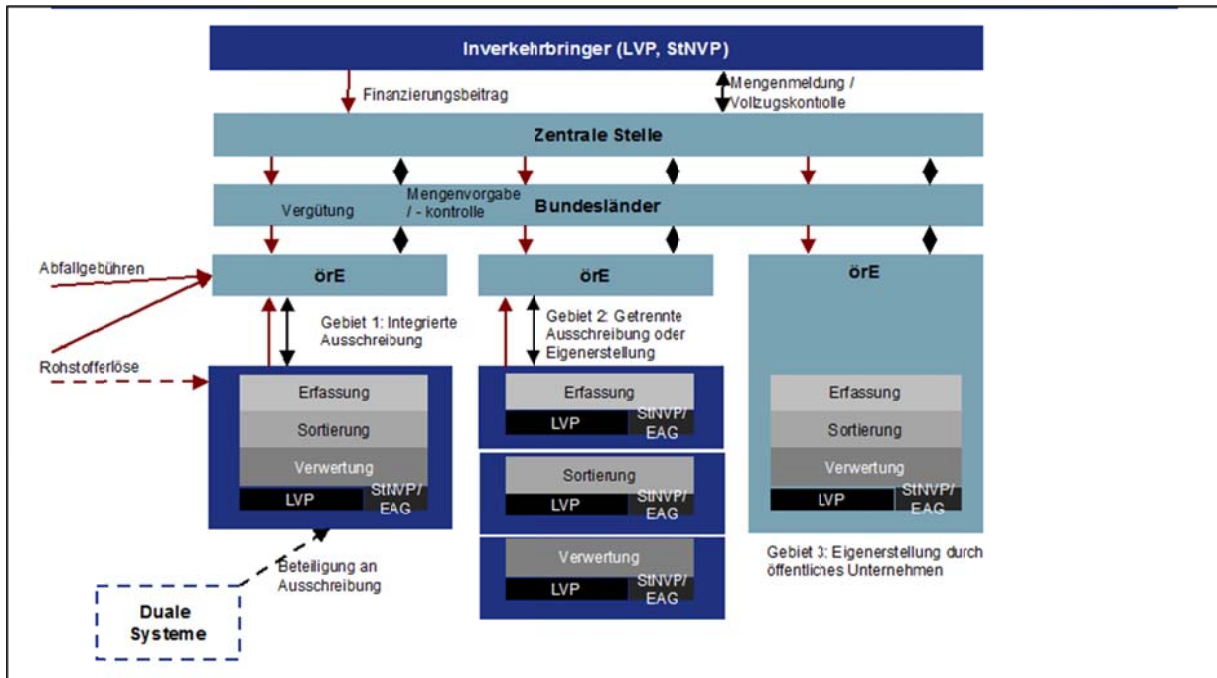


Abbildung 2: Schematische Darstellung Modell 4

4.2.1 Beziehung Zentrale Stelle - Inverkehrbringer und Finanzmittelerhebung

KREIS DER VERPFLICHTETEN

Der Kreis der verpflichteten Inverkehrbringer ist im Modell 4 genauso wie im Modell 3/A definiert. Im Gegensatz zu Modell 3/A bietet das Modell 4 jedoch auch Spielraum für Anpassungen des Verpflichtetenkreises. So kann problemlos eine einheitliche Wertstofferrfassung eingeführt werden, ohne den Verpflichtetenkreis auf die Inverkehrbringer von StNVP auszudehnen. Die Kosten der StNVP Entsorgung müssten in diesem Fall gebührenfinanziert werden, so wie dies auch im Status Quo erfolgt.

MENGENMELDUNG UND KONTROLLE

Inverkehrbringer melden die inverkehrgebrachte Gesamtmenge an die Zentrale Stelle. Der Nachweis darüber kann weiterhin über die Vollständigkeitserklärung (§ 10 VerpackVO) erfolgen. Der Zentralen Stelle werden Vollzugsaufgaben übertragen. Durch Zentralisierung, Standardisierung und die Kongruenz von Abrechnungsstelle und Mengenkrollaufgaben ist ein Abbau von Vollzugsdefiziten zu erwarten.

FINANZMITTELERHEBUNG

Die Produktverantwortung im Modell 4 ist eine Finanzierungsverantwortung, die durch die Systemfinanzierung in Form einer Sonderabgabe erfüllt wird (siehe dazu auch Abschnitt 5.2.2).

Die Zentrale Stelle erhebt diese Abgabe bei den Inverkehrbringern. Die Tarife sind dabei standardisiert und nicht Gegenstand von Verhandlungen. Im Vergleich mit dem Status Quo und den alternativen Modellen stellt dies eine wesentliche Vereinfachung dar, die mit einer Abnahme von Transaktionskosten bei den Inverkehrbringern einhergehen dürfte. Bei einem höheren Beteiligungsgrad durch Abbau von Vollzugsdefiziten wird die Zahlerbasis erweitert, wovon Inverkehrbringer, die bereits im Status Quo in adäquater Weise ihre Mengen an Duale Systeme übertragen, profitieren werden.

Die Bemessungsbasis für die Abgabensumme sind die Gesamtsystemkosten für die Erfassung, Sortierung und Verwertung von LVP und StNVP unter Berücksichtigung der Verwertungserlöse, womit im Übrigen gegen eine potenzielle Unterdeckung des Systems vorgesorgt ist.⁵³ Die Inverkehrbringer werden an den Kostenveränderungen durch technologischen Fortschritt und durch höhere stoffliche Verwertungsmengen beteiligt. Die Zentrale Stelle ermittelt des Weiteren materialspezifische Kosten und Erlöse je Fraktion, woraus die Tarife für die einzelnen Materialarten berechnet werden.⁵⁴

4.2.2 Beziehung Zentrale Stelle - Bundesländer / örE

4.2.2.1 Basismodell ohne standardisiertes Erfassungssystem

Die Beziehung zwischen zentraler Stelle und örE kann aus verfassungsrechtlichen Gründen nur unter Einbeziehung der Länder ausgestaltet werden (siehe hierzu auch Abschnitt 5.2.4).

MENGENSTEUERUNG IM FÖDERALEN SYSTEM

Die Zielverwertungsmengenvorgabe wird durch die Politik in einem Bundesgesetz kodifiziert. Dieses legt bundeseinheitlich – wie bereits unter Abschnitt 4.1 diskutiert – eine einheitliche einwohnerbezogene Mindestverwertungsmenge für alle örE fest. Die Bundesländer haben die Aufgabe die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen.

Im Status Quo können Duale Systeme in einem Bundesland zwischen Gebieten ausgleichen, um insgesamt Verwertungsvorgaben zu erfüllen. Um auch im Modell 4 eine örE-

⁵³ Im Übrigen besteht auch die Option, über eine Deckelung der Gesamtsystemkosten (als so genannte „Kostenbremse“) eine umfangreiche Leistungsausweitung, welche mit erhöhten Verwertungsquoten korrespondiert, und damit einhergehend entsprechend erhöhte Zahlungsverpflichtungen der Inverkehrbringer zu verhindern.

⁵⁴ Es besteht im Übrigen die Möglichkeit, ökologisch motivierte Differenzierungen der Abgaben vergleichsweise einfach einzuführen.

übergreifende Systemoptimierung zu erlauben, muss die Möglichkeit geschaffen werden, „gute“ und „schlechte“ Gebiete untereinander auszugleichen. Dabei sollen sich Optimierungsmöglichkeiten nicht nur auf das Bundesland beschränken, sondern auch bundesweit möglich sein.

Hierfür kommt den Aufsichtsbehörden der Länder eine wichtige Funktion bei der langfristigen Systemsteuerung zu, die einerseits einen Ausgleich zwischen unterschiedlich hochwertigen Erfassungssystemen erlaubt, aber andererseits auch die Erfüllung und Übererfüllung der Zielmengen im Gesamtsystem sicherstellt. Die Systemsteuerung bezieht sich dabei insbesondere auf überjährige Kapazitätswahlentscheidung der örE zwischen Erfassungssystemen mit hohem und geringem Verwertungspotenzial. Das zentrale Instrument der Bundesländer ist dabei die Bewilligung von Ausnahmegenehmigungen zum systematischen Unterschreiten der Mindestmenge durch einzelne örE. Dafür muss der beantragende örE einen ex-ante Mengenausgleichshandel (Vertrag) mit einem oder mehreren örE im oder außerhalb des Bundeslandes über die Folgejahre nachweisen. In der Umsetzung heißt dies, dass für einen örE, dessen System ein niedriges Verwertungspotenzial aufweist, ein anderer örE ein System mit überdurchschnittlichem Verwertungspotenzial vorhalten muss. Die technisch bedingte sachgerechte Dauer dieser Kontrakte (Kontraktperiode), welche sich aus der Mindestzeit für die Anpassung eines Erfassungssystems ergibt, ist durch die Zentrale Stelle festzulegen.⁵⁵ Es empfiehlt sich, die Regeln bezüglich dieser Kontrakte, insbesondere eine Anzeige- und Offenlegungspflicht gegenüber der Zentralen Stelle und eine Konsultationspflicht der beteiligten Bundesländer bei bundeslandübergreifendem Handel, bundesgesetzlich festzulegen.⁵⁶ Auch eine physische Unterlegung der Mengenausgleichsnachweise und ein Verbot von Ausgleichshandel mit gewerblichen Mengen sollten gesetzlich festgeschrieben sein.

Zusätzlich soll auch ein kurzfristiger Mengenausgleichshandel in einer Periode möglich sein. Im Gegensatz zur langfristigen Ausnahmegenehmigung handelt es sich hierbei um eine Ausgleichsmöglichkeit für ungeplante Unterschreitungen in einem Erfassungssystem,

⁵⁵ Bedingt durch die Spezifität der Investitionen beim abgebenden örE und dem Vorlauf, den der kaufende örE für das Umrüsten des eigenen Systems brauchen würde.

⁵⁶ Der Vorschlag zur bundesgesetzlichen Festlegung berücksichtigt (verfassungs-)rechtliche Anforderungen an die Modellausgestaltung, die bezüglich dieses speziellen Aspekts jedoch im juristischen Teil dieses Kurzgutachtens (in Abschnitt 5) nicht vertieft untersucht werden.

welches grundsätzlich das Potenzial zu Erfüllung der Mindestmengen bietet. Auch dieser Handel sollte Regeln unterworfen sein. In jedem Fall sollte für unerwartete problematische Entwicklungen des Systems, die zu erheblichen unerwünschten Wirkungen (ggf. auch in Form von extremen Verteilungswirkungen zwischen örE) führen, grundsätzlich die Möglichkeit von Eingriffen durch die Zentrale Stelle und/oder die Aufsichtsbehörde der Länder offenstehen.⁵⁷

Durch Standardverträge, die von der Zentralen Stelle zur Verfügung gestellt werden, können im Übrigen Skaleneffekte im Bereich des Vertragsmanagements erzielt und (Transaktions-)Kosten gesenkt genutzt werden.

WEITERLEITUNG DER BEI INVERKEHRBRINGERN ERHOBENEN MITTEL AN DIE ÖRE UND VERGÜTUNGSMODELL

Die Zahlung der Vergütung an die örE muss – wie im Rahmen der verfassungsrechtlichen Analyse in Abschnitt 5.2.4 aufgezeigt wird – dem föderalen System angepasst werden. Die Zentrale Stelle entwickelt die bundesweite Vergütungsformel für die örE. Anhand der Mengenmeldungen der örE über die Landesaufsichtsbehörden ermittelt die Zentrale Stelle die absoluten Zahlungsbeträge für die individuellen örE. Die Zentrale Stelle überweist die Vergütung der örE an das Bundesland, welches die Vergütungszahlungen unverändert an die örE weiterleitet.

Die Ausgestaltung des Vergütungsmodells im Detail sollte – auf Basis gesetzlicher Vorgaben – Aufgabe der Zentralen Stelle sein.⁵⁸ Dabei sollte sie sich von dem Ziel leiten lassen, gleichermaßen Anreize zur Kostenminimierung und zum (Über-)Erfüllen der stofflichen Verwertungsziele zu setzen sowie die durch das Vergütungsmodell induzierten Transaktionskosten gering zu halten. Sie kann bei Bedarf darüber hinaus politisch definierte Distributionsziele berücksichtigen. Beispielsweise könnte es als wünschenswert eingestuft werden, dass alle örE-Gebiete in einem gewissen Mindestausmaß von den bei den

⁵⁷ In diesem Zusammenhang sollte die Gewährung von Eingriffsrechten in den Mengenhandel bzw. die Preisbildung für die Zentrale Stelle, insbesondere für den Fall von extremen Preisentwicklungen und/oder -schwankungen, welche bei Nachfrage- bzw. Angebotsüberhängen auftreten können, auf ihre Rationalität, Umsetzbarkeit und ggf. auch Ausgestaltung hin untersucht werden.

⁵⁸ Diesbezügliche gesetzliche Vorgaben sind (auch) aus rechtlicher Sicht geboten, weil es sich um regelungsfähige Fragen handelt, die wesentliche Auswirkungen für die örE und für die Funktionsweise des gesamten Modells 4 haben. Die genaue Reichweite des Vorbehalts des Gesetzes wird jedoch im juristischen Teil dieses Kurztgutachtens (in Abschnitt 5) nicht vertieft untersucht.

Inverkehrbringer erhobenen Mitteln profitieren und insbesondere kurzfristig möglichst geringe Verteilungseffekte zwischen öRE-Gebieten anfallen.

Auf Basis der gesetzlichen Zielvorgaben sollte die Zentrale Stelle das (Variations-)Recht bezüglich des Vergütungsmodells nutzen können, um auch kurzfristig Maßnahmen zur Systemstabilisierung und Eliminierung oder Reduktion von Fehlanreizen / -entwicklungen ergreifen zu können.

Um den öRE Anreize zu effizientem Agieren zu setzen, wird nachfolgend davon ausgegangen, dass die Vergütung ohne Bezug zu den tatsächlich beim einzelnen öRE angefallenen Kosten und erwirtschafteten Verwertungserlösen festgesetzt wird. Um Anreize zum Erfüllen und Übererfüllen der stofflichen Verwertungsziele zu setzen, hat die Vergütungshöhe die verwertete Menge zu berücksichtigen. Eine Vergütungsformel könnte je verwertungsrelevanter Materialart nach der Form „a+bx“ ausgestaltet werden, was de facto die Kombination eines einwohnerbezogenen Basisentgelts mit einer auf stofflichen Verwertungsmengen bezogenen Vergütungskomponente bedeutet.

Das Element a der Vergütungsformel wird für einzelne öRE nach Einwohnergleichwerten ermittelt und stellt dann eine fixe Vergütungskomponente dar.⁵⁹ Es ist zu beachten, dass aus ökonomischer Perspektive die Höhe dieser Komponente insbesondere Verteilungsaspekte zwischen öRE untereinander und mittelbar über den Gebührenhaushalt die Bürger berührt.⁶⁰

Die variable bx-Vergütungskomponente mit Bezug zur stofflich verwerteten Menge bietet Anreize zur stofflichen Verwertung, wobei x die stofflich verwertete Menge in der Einheit der Zielverwertungsmengenvorgabe ist. Die Wirkung der bx-Komponente wird ergänzt durch die zu erzielenden Vermarktungserlöse, die ebenfalls proportional zur Verwertungsmenge sind. Die preisinduzierte Mengensteuerung folgt der Rationalität, dass öRE bei einem gegebenen Preis unter Berücksichtigung von Grenzkosten und -(verwertungs-)erlösen⁶¹ entscheiden werden, welche Mengen sie verwerten. Damit hat die bx-Komponente Anreize zu setzen, stoffliche Verwertungszielvorgaben (Mindestmenge) zu erfüllen und ggf. in einem Zielkorridor überzuerfüllen.

⁵⁹ Denkbar sind weitere Differenzierungen über kostenrelevante Strukturmerkmale, beispielsweise städtisch oder ländlich.

⁶⁰ Insofern ist auch eine alternative Festlegung des Standardkostenbeitrags möglich; z.B. könnte pauschal 50% der Gesamtvergütungssumme als Standardkostensatz ausgezahlt werden.

⁶¹ Grenzkosten umfassen dabei auch Opportunitätskosten, z.B. Erlöse aus energetischer Verwertung.

Zu prüfen ist, ob die a-Komponente sinnvoll an den Kosten einer Standardfassung orientiert werden kann. Ausgehend von der Prämisse, dass die Summe der ausgezahlten (a+bx-)Vergütungen der Summe der Gesamtkosten des Systems zu entsprechen hat, sollte die Zentrale Stelle die Höhe der a-Vergütung (auch) davon abhängig machen können, dass hinreichend finanzielle Mittel für die bx-Komponente zur Verfügung stehen, um mit dieser wirkungsvolle Anreize hinsichtlich der Mengenziele setzen zu können.

Es wird empfohlen, eine Differenzierung der b-Vergütungskomponente in Abhängigkeit der Gesamtmenge gemäß der Darstellung in Abbildung 3 vorzunehmen:

- Gesamtverwertungsmenge unterhalb der Mindestverwertungsmengenvorgabe: In diesem Bereich ist die variable Vergütungskomponente b_1 negativ und bezieht sich auf die Differenz zwischen der Mindestverwertungsmengenvorgabe und der verwerteten (Gesamt-)Menge.⁶² Der Betrag von b_1 ist relativ hoch, um starke Anreize zu setzen die Mindestverwertungsmenge zu erfüllen. Die Mindestverwertungsmenge im Vergütungsmodell kann dabei zur zusätzlichen Absicherung auch so gewählt werden, dass sie etwas oberhalb der gesetzlichen Vorgabe liegt.
- Gesamtverwertungsmenge zwischen der Mindestverwertungsmengenvorgabe und der Höchstmarke (und somit innerhalb eines politisch bestimmten Zielkorridors): Es kann erwogen werden, einen b_2 -Bereich einzurichten für Verwertungsmengen oberhalb der gesetzlichen Mindestverwertungsmenge, in dem zusätzliche Mengen bis zu einer oberen Höchstgrenze mit einer positiven Zahlung b_2 honoriert werden. b_2 ist also positiv und betragsmäßig deutlich kleiner als b_1 . Im Zielkorridor kann die Gesamtzahlung über alle öRE in einer beliebigen Periode gedeckelt werden, um einer unverhältnismäßigen Ausweitung der Zahlungsverpflichtungen des Systems vorzubeugen. Im Fall einer Mengenausweitung bei allen öRE, in deren Folge die über alle öRE kumulierte bx-Vergütung den Deckel übersteigt, kommt es zu anteiligen ex-post-Kürzungen bei allen öRE und damit einer entsprechenden (ex-post) Anpassung von b_2 . Die Kalkulation der Vergütungskomponenten zu Beginn der Periode sollte jedoch klar darauf ausgerichtet sein, eine ex-post Anpassung nur in Ausnahmefällen not-

⁶² Als Nebenbedingung, welche eine sehr begrenzte praktische Relevanz haben dürfte, wird festgesetzt, dass der Gesamtzahlungsbetrag an einzelne öRE, der sich aus der a- und der bx-Komponente zusammensetzt, nie negativ sein kann.

wendig zu machen bzw. einen begrenzten Umfang aufweisen zu lassen. Bezüglich der Anpassung von b_2 unter Berücksichtigung der gesetzlich definierten Ziele sollte die Zentrale Stelle Kompetenzen besitzen. Im Übrigen sollte b_2 auch null betragen dürfen. Zur operativen Ausgestaltung der Vergütungsfunktion empfiehlt es sich, vertiefte Analysen zur Rationalität und Ausgestaltung von b_2 durchzuführen.

- Gesamtverwertungsmenge jenseits der Höchstmarke des politischen Zielkorridors: In diesem Abschnitt jenseits der Höchstmarke des politischen Zielkorridors werden die zusätzlich verwerteten Einheiten nicht vergütet (b_3 entspricht Null). Damit einhergehend werden auch unerwünschte extreme Anpassungen durch einzelne öRE infolge des Vergütungs- und Anreizsystems begrenzt und Fehlanreize eingeschränkt, die zu Missbrauch des Systems durch die (illegale) Umwidmung von Verwertungsnachweisen aus gewerblichen Anfallstellen führen könnten.

Durch die im Modell 4 bereits dargestellten Instrumente der gesetzlichen Vorgabe von Mindestverwertungsmengen für jeden öRE, sowie durch die Systemsteuerung mittels des Vergütungsmodells und Mengenausgleichshandels wird ökologische Effektivität im Hinblick auf das Erreichen von Verwertungszielvorgaben gesichert.⁶³ Dabei etabliert das Vergütungsmodell Anreize Kosten zu minimieren.

⁶³ Zur theoretischen Herleitung der Rationalität des gleichzeitigen Einsatzes von Preis- und Mengensteuerungsinstrumenten vgl. WEITZMAN (1974).

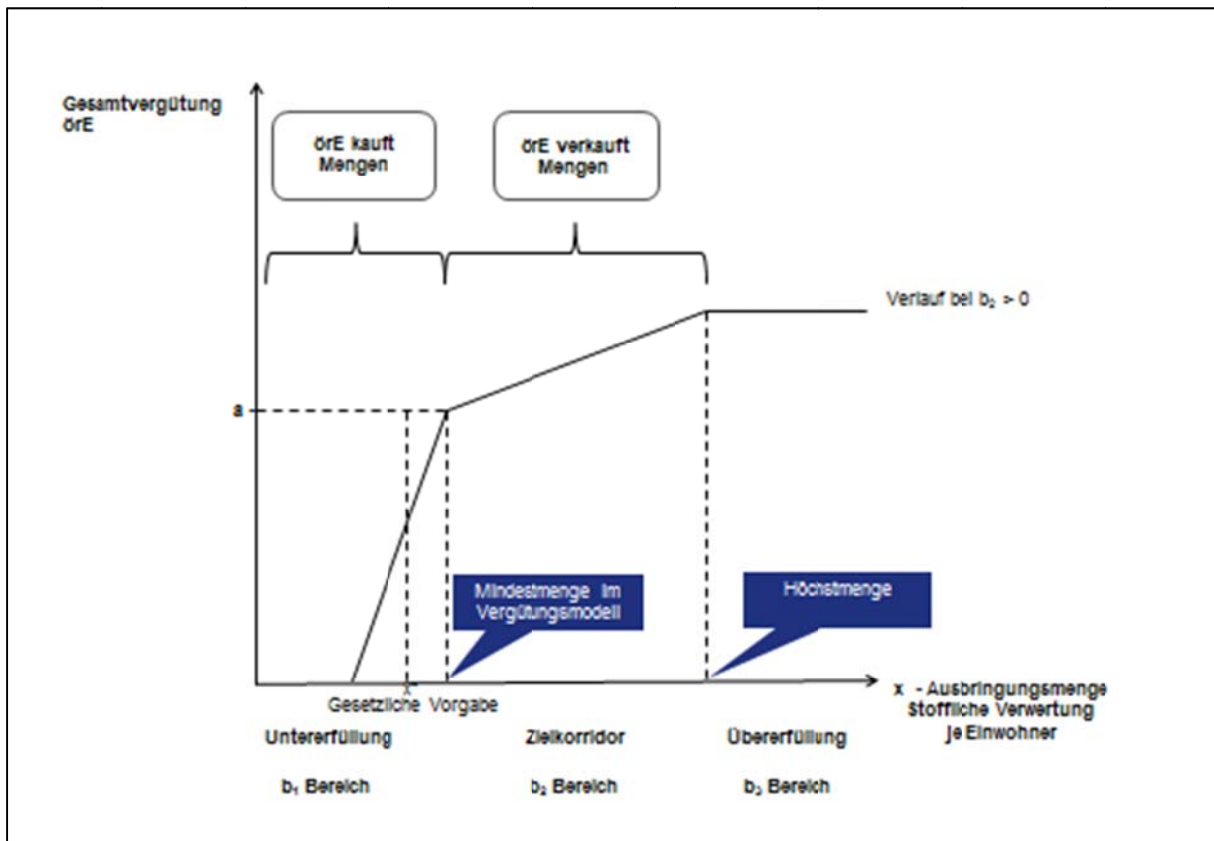


Abbildung 3: Vergütungsmodell „ $a + bx$ “ (mit $b_2 > 0$)

4.2.2.2 Variante mit einheitlichem Erfassungssystem

Auch im Modell 4 ist grundsätzlich eine Variante möglich, in der die Einführung einer Wertstofftonne im Holsystem flächendeckend vorgeschrieben wird. Vor- und Nachteile entstehen dadurch analog zu Modell 3/A mit vorgegebenem einheitlichen Erfassungssystem (vgl. Abschnitt 3.2.). Gewichtige Nachteile entstehen insbesondere durch eine weitreichende Beschränkung der Kompetenzen der örE, Strategiewahlentscheidung zu treffen und damit Qualität und Kosten zu optimieren und dabei auch innovative Entsorgungskonzepte zu wählen (siehe Abschnitt 4.2.3).

Für die Ausgestaltung des Modells 4 bedeutet die Vorgabe eines einheitlichen Erfassungssystems eine Vereinfachung: Den örE wird eine einheitliche Vorschrift zum Erfassungssystem gegeben und eine Standardvergütung für dieses Erfassungssystem, die Sortierung und die Verwertung festgelegt. Durch eine „ b_1x -Vergütungskomponente“, die wie die b_1x -Komponente im Basismodell gestaltet ist, wird ein effektiver Anreiz gesetzt, eine Zielmenge nicht zu unterschreiten. Die Möglichkeit zum Mengenausgleichshandel zum kurzfristigen Ausgleich von Mengenschwankungen zwischen Gebieten kann weiterhin sinnvoll sein, ihr kommt jedoch voraussichtlich eine stark reduzierte Bedeutung zu. Die Prüfung und Bewilligung von Mengenausgleichshandel mit Verpflichtungen über mehrere Jahre in

Verbindung mit der Auswahl von Erfassungssystemen mit unterschiedlichem Erfassungspotenzial kann gänzlich entfallen.

Die weiteren Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf die Basisvariante des Modells 4 ohne verpflichtende Einführung einer Wertstofftonne im Holsystem.

4.2.3 Beziehung öRE – Leistungserbringer sowie lokale Strategiewahl

Im Modell 4 haben öRE die umfassende Organisationsverantwortung über alle drei Wertschöpfungsstufen hinweg. Sie können unabhängig über die Art und Weise der Leistungserbringung entscheiden, solange sie das Erreichen ihrer Mindestverwertungsmengen (auch unter Einbezug der Option des langfristigen Mengenhandels) sicherstellen. Diese weitreichende Autonomie ermöglicht eine übergreifende Optimierung dieses Abfallstroms und der Entsorgung der Restmüllfraktion. Darüber hinaus können unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten Innovationen relativ unkompliziert umgesetzt werden. Der öRE profitiert ungeteilt durch eine Optimierung der Wertschöpfung auf allen drei Stufen und auch übergreifend über diese.

Das Modell 4 ermöglicht den öRE auch, grundlegende Strategiewahlentscheidungen in Bezug auf Angebotsqualität und den (technischen) Entsorgungsprozess zu treffen. Das Niveau der Angebotsqualität gegenüber privaten Haushalten wird lokal durch den öRE gewählt unter Berücksichtigung der lokalen Präferenzen von Bürgern und Politik. Dabei haben die Bürger eine vergleichsweise direkte und einfache Möglichkeit zur Einflussnahme. Beim technischen Entsorgungssystem kann zwischen unterschiedlichen Erfassungsinfrastrukturen genauso gewählt werden wie auch zwischen unterschiedlichen Verwertungsstrategien, um die Zielvorgaben zu erreichen (beispielsweise verbesserte Metallabscheidung in der Müllverbrennung anstelle der Sortierung aus einer einheitlichen Wertstofffassung).

Zentrale Standards zur Leistungserbringung bzw. -qualität – z.B. zu den Produktionsschritten auf dem Weg zur stofflichen Verwertung – können von der Zentralen Stelle erarbeitet werden und beschränken Strategiewahlentscheidungen. Hierbei müssen – wie bereits zum Teil bei der Frage der Standardisierung von Erfassungssystemen in Abschnitt 3.2 diskutiert und bei der Betrachtung der Variante des Modells 4 mit einem einheitlichen Erfassungssystem in Abschnitt 4.2.2.2 berücksichtigt – mehrere Aspekte gegeneinander abgewogen werden:

- Einerseits ermöglichen Standards die Bildung größerer homogener Märkte, auf denen Anbieter entsprechend Skaleneffekte erzielen können. Durch Standards reduziert sich auch das Risiko für Investoren, insbesondere bei spezifischen Investitionen, was in Bezug auf Sortieranlagen eine gewisse Relevanz haben kann, wobei die im Vergleich zu anderen Infrastrukturektoren eher geringen Investitionsvolumina und

die Möglichkeit auch bei bestehenden Sortieranlagen den Sortierprozess anpassen zu können jedoch die Bedeutung dieses Aspekts mindern. Koordinationsprobleme, insbesondere bei Technologien in einer frühen Phase der Lernkurve, können durch Standards gelindert werden, wobei dieser Aspekt bei etablierten Technologien (wie sie derzeit überwiegend im Abfallsektor vorzufinden sind) an Relevanz verliert.

- Andererseits ist ein gewichtiges Gegenargument gegen Standards, dass sie öRE in ihren Strategiewahlmöglichkeiten einschränken und Innovationen hemmen.

Unabhängig von diesen Überlegungen ist es sinnvoll, bezüglich der Leistungserbringung durch zentrale (Qualitäts-)Standards und Kontrollen öRE-übergreifende Qualitätssicherungsmaßnahmen zu ergreifen. Ein bewährter Standard ist beispielsweise die Zertifizierung von Verwertern. Zur Kontrolle und Vorbeugung von Missbrauch, insbesondere durch Umwidmung von Mengen aus dem gewerblichen Bereich, empfiehlt sich die Beibehaltung des aktuellen Mengenstromnachweissystems.

Die Organisationsverantwortung der öRE ist nicht zu verwechseln mit der Pflicht zur eigenen Leistungserbringung. Dem öRE steht es frei, einzelne oder mehrere Wertschöpfungsstufen auszuschreiben und von privaten Unternehmen erbringen zu lassen.⁶⁴ Hier ist auch eine Betätigung der bisher als Duale Systeme tätigen Unternehmen denkbar. Erfahrungen aus dem Abfallwirtschaftsbereich Restmüll zeigen, dass die Erfassung gut kontrahierbar ist. Auch Verträge, in denen Sortierer zusätzlich Vermarktungsaufgaben übernehmen sind in der heutigen Praxis beobachtbar und erscheinen weitgehend unproblematisch. ÖRE haben daher die Möglichkeit, die bei ihnen anfallenden Kosten bei einer Eigenerbringung und bei unterschiedlichen Arten der Fremdleistung gegeneinander abzuwägen und die für sie geeignete Vertragsform zu wählen. Im Übrigen sollte die Zentrale Stelle (unverbindliche) Standardverträge auch für die Beziehung der einzelnen öRE zu den (Erfassungs-, Sortierungs- und Verwertungs-)Unternehmen bereitstellen, um Skaleneffekte bei der Ausschreibung und im Vertragsmanagement zu realisieren und Transaktionskosten zu senken.

⁶⁴ Mögliche Varianten sehen eine Vergütungs differenzierung bei Ausschreibung oder Pflicht zur Ausschreibung vor (vgl. ATZ / BIFAS (2009 S. 11)). Aus ökonomischer Sicht gibt es Vor- und Nachteile einer Ausschreibungspflicht. Die Option wurde im Rahmen des Kurzgutachtens nicht weiter verfolgt.

Es stellt sich die Frage, ob durch die Möglichkeit der örE, rein kommunale Unternehmen oder Unternehmen im Rahmen von interkommunalen Zusammenarbeiten direkt – also ohne Ausschreibung – beauftragen zu können, Mehrkosten aus Sicht der Gebührenzahler und Inverkehrbringer anfallen werden. Sowohl theoriebasierte Analysen als auch die empirische Evidenz weisen nicht darauf hin, dass öffentliche Unternehmen per-se ineffizienter sind.⁶⁵ Dies wird vor allem von den jeweils vorliegenden Anreizstrukturen für öffentliche und private Unternehmen, den Eigenschaften der zu erbringenden Leistungen sowie der Wettbewerbssituation bei Ausschreibungen beeinflusst. Empirische Analysen speziell zur Effizienz öffentlicher und privater Unternehmen in der Abfallwirtschaft geben keine klaren Antworten darauf, in welcher Eigentümerschaft Unternehmen eine höhere Effizienz aufweisen.⁶⁶ Dadurch, dass die Vergütungszahlungen der Zentralen Stelle an die einzelnen örE gerade nicht die in den jeweiligen Gebieten angefallenen Kosten und erzielten Verwertungserlöse berücksichtigen, werden den örE Anreize zu effizientem Agieren gesetzt.

Ob die Vorgabe einer Ausschreibungspflicht an die örE, in deren Folge weiterhin auch eine Beauftragung „eigener“ Unternehmen möglich wäre, – unabhängig von der rechtlichen Umsetzbarkeit – sinnvoll ist, kann nicht klar beantwortet werden. Im Folgenden wird vor dem Hintergrund der rechtlichen Situation diese Möglichkeit nicht weiter diskutiert.⁶⁷ Zu empfehlen ist, dass die Zentrale Stelle auf der Basis von verpflichtend von den einzelnen örE an diese in vorgegebener Form zu liefernden (Kosten-)Informationen, ein Benchmarking durchführt, dessen Ergebnisse keine direkten Folgen haben, aber bei der lokalen Entscheidung in den einzelnen örE-Gebieten über den Rückgriff auf eine Direktvergabe oder eine Ausschreibung sowie bei der Steuerung öffentlicher Unternehmen verwendet werden können.

⁶⁵ Vgl. zur theoriebasierten Analyse u.a. BECKERS / KLATT / ZIMMERMANN (2011) und DEBANDE / DRUMEAUX (1996), zur empirischen Evidenz VILLALONGA (1999) sowie MÜHLENKAMP (2011).

⁶⁶ Vgl. BEL / FAGEDA / WARNER (2010).

⁶⁷ Vgl. GRUNEBERG / WILDEN (2012). Nicht berücksichtigt werden in diesem Kurzugutachten auch Optionen, Vergütungszahlungen der Zentralen Stelle an örE unter Berücksichtigung der Entscheidung für oder gegen eine Ausschreibung anzupassen. Dieser Ansatz wird Vorteile, aber auch Nachteile aufweisen, u.a. evtl. nicht unerhebliche Transaktionskosten bei der Entscheidung über den Umfang der Anpassungen. Vgl. dazu auch IGES / CYCLOS / TU BERLIN - WIP (2011, S. 95 f.).

4.2.4 Ausgestaltung Zentrale Stelle

Kompetenzen, Zuständigkeiten und Aufgabenumfang der Zentralen Stelle leiten sich aus den vorangegangenen Ausführungen ab und seien an dieser Stelle nochmal zusammenfassend genannt.

Aufgaben im Verhältnis der Zentralen Stelle zu Inverkehrbringer sind:

- Erarbeitung von Standards und Definitionen z.B. in Bezug auf Stoffgruppen
- Registrierung der Inverkehrbringer
- Erhebung der Abgabe basierend auf Mengenmeldung bei den Inverkehrbringern
- Entgegennahme der Vollständigkeitserklärungen und Vollzugskontrolle
- Stichprobenartige Überprüfung ggf. auch in Zusammenarbeit mit Zoll

Aufgaben im Verhältnis der Zentralen Stelle zu Bundesländern und öRE sind:

- Erhebung von Kosten- und Mengeninformationen zur Berechnung einer anreizkompatiblen Vergütung für die öRE
- Berechnung der Vergütung der öRE und Auszahlung über die Länder
- Berechnung und Überwachung der Mengenstromnachweise und der deutschlandweiten Verwertungsquoten
- Übergreifende Service- und Wissensmanagement-Funktionen:
 - bei Ausschreibungen z.B. Standardverträge Erfassung und Sortierung,
 - bei Mengenausgleichshandel z.B. Standardverträge oder Moderation,
 - durch Benchmarking,
 - durch die Verwaltung eines Innovations-Budgets.

Um die Aufgabenerfüllung der Zentralen Stelle zu sichern, bedarf es umfassender Informationspflichten von öRE gegenüber den Landesaufsichtsbehörden und – über diese – gegenüber der Zentralen Stelle, sowohl bei Ausschreibungen als auch bei Eigenerledigung. Sie sind die Grundlage erstens zur Berechnung der Gesamtsystemkosten und zweitens zur Berechnung und Feinjustierung der Vergütungsformel. Die Qualität der Informationserhebung wird durch Standards im Rechnungswesen bei den öRE und in der Übermittlung der Kosteninformationen an die Zentrale Stelle gesteigert.

Aus ökonomischer Perspektive wird mit der Zentralen Stelle eine Institution geschaffen, die über die Bündelung von Kompetenzen Transaktionskosten reduziert und durch Zentralisierung von Know-How Skalen- und Synergieeffekte erreichen kann. Im Gegensatz zur

Gemeinsamen Stelle der Dualen Systeme im Status Quo ist die Zentrale Stelle insofern neutral, als dass sie nicht von Marktteilnehmern organisiert und betrieben wird, die vielfältige (Eigen-)Interessen aufweisen. Der interne Koordinationsaufwand, etwa durch ineffiziente Verteilungskämpfe zwischen Wettbewerbern, sollte ceteris paribus deutlich zurückgehen.

Wie bereits von IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011) ausgeführt, ist die Etablierung einer zentralen Kontrollbehörde und wirksamer Kontroll- und Sanktionsmechanismen unabhängig vom Modell notwendig, um die existierenden Probleme im Vollzug zu lösen.⁶⁸ Insofern differieren anfallende Rechtsanpassungskosten durch die Schaffung einer Bundesbehörde kaum zwischen den Modellen (ggf. nur im Hinblick auf Kostenunterschiede aufgrund unterschiedlichen Aufgabenzuschnitts).

4.3 Übergangsphase

AUSSCHLUSS VON STAATLICHEM OPPORTUNISMUS BEI ABSCHAFFUNG DER DUALEN SYSTEME

Eine ökonomische Diskussion der Übergangsphase hin zu einer neuen Sektororganisation muss sich der Frage stellen, ob Akteure – in diesem Fall die Dualen Systeme – staatlichem Opportunismus ausgesetzt sind. Dies wäre der Fall, wenn spezifische Ressourcen und Investitionen bei den Dualen Systemen vorhanden sind, die durch den staatlichen Eingriff unverhältnismäßig entwertet oder enteignet würden. Die Dualen Systeme haben keine nennenswerten physischen Investitionen, sondern in erster Linie Wissen als immaterielle Ressource. Dazu gehört das praktische Wissen in der Vertriebsbeziehung gegenüber Inverkehrbringern genauso wie das Know-how in Bezug auf Ausschreibungen und Vertragsbeziehungen zu Leistungserbringern. Dieses Wissen wurde aber nur aufgrund der vorangegangenen staatlichen Regulierung mit der Gründung der Dualen Systeme aufgebaut.

Bei Einführung des Modells 4 wird die Expertise im Vertrieb wertlos. Allerdings sollten Übergangsfristen von etwa 3 Jahren ausreichen, um noch ausreichende Einnahmen zu erwirtschaften, um im Regelfall die für spezifische Investitionen getätigten Ausgaben in jedem Fall abdecken zu können.

Das Wissen in Bezug auf Ausschreibung von Leistungen und Vertragsmanagement kann nicht mehr wie im bisherigen Geschäftsmodell verwendet werden. Es wird jedoch möglich

⁶⁸ Vgl. IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011, S. 66 ff).

sein, dieses Wissen modifiziert auch im neuen Modell 4 nutzen zu können, beispielsweise als Berater oder als integrierter Anbieter von Ausschreibungs- und Koordinationsdienstleistungen gegenüber öRE. Eine dreijährige Übergangsfrist sollte auch hier ausreichen, um opportunistisches Handeln des Staates als Regelsetzer in jedem Fall ausschließen zu können.

WISSENSAUFBAU BEI DER ZENTRALEN STELLE

Basierend auf den Anforderungen an die Zentrale Stelle im Zielzustand müssen systemrelevantes Wissen sowie Daten und Informationen spezifiziert, Quellen identifiziert und erhoben werden. Die erhobenen Informationen bilden die Grundlage, um:

- Strukturen der Informationserhebung (Kosten und Mengen) für die Zentrale Stelle zu schaffen,
- Berichtsstrukturen und Schnittstellen zwischen Inverkehrbringern und Zentraler Stelle sowie öRE / Landesaufsichtsbehörden und Zentraler Stelle zu gestalten,
- die Kosten des Gesamtsystems zu ermitteln,
- die Vergütungsformel und Vergütungselemente zu kalkulieren,
- die Ausgestaltung der Abgabe zu bestimmen.

Mögliche Quellen für Daten und Informationen sind vergangene und künftige (in der Übergangsfrist) Kalkulationen der Dualen Systeme, Ausschreibungsergebnisse (ggf. teilweise vorhanden beim Bundeskartellamt), Expertise in den Kommunen (andere Abfallbereiche) sowie Kostenmodelle und Benchmarkingergebnisse von Branchenexperten und Beratern. Eine besondere Rolle dabei nehmen Auskunftsbefugnisse der Zentralen Stelle gegenüber den Dualen Systemen in der Übergangsphase ein, welche gesetzlich zu regeln sind.⁶⁹

Nicht nur Daten und Informationen, sondern auch implizites Wissen sogenanntes „Know-how“ garantiert das Funktionieren der Zentralen Stelle im Zielzustand. In diesem Zusammenhang könnte auch von der Zentralen Stelle erwogen werden, bislang als Duale Systeme tätige Unternehmen als Auftragnehmer einzubeziehen. Sinnvolle Möglichkeiten, als Organisation zu lernen, bieten auch sogenannte „virtuelle“ Aufgabenübertragungen an die

⁶⁹ Diesbezügliche gesetzliche Vorgaben sind (auch) aus rechtlicher Sicht geboten, weil es sich um Eingriffe in Grundrechte der Systembetreiber handelt. Einzelheiten dazu werden im juristischen Teil dieses Kurzgutachtens (in Abschnitt 5) nicht vertieft untersucht.

Zentrale Stelle noch bevor das System in den Regelbetrieb überführt wird. Ein Beispiel ist die Kalkulation des Vergütungsmodells bereits in den Jahren, in denen es noch nicht zur Anwendung kommt.

ÜBERGANGSREGELN IN BEZUG AUF ZUSTÄNDIGKEITEN UND VERTRÄGE

Die genaue zeitliche Abfolge im Übergang von Kompetenzen, Zuständigkeiten und Verträgen von den Dualen Systemen auf öRE und Zentrale Stelle sowie von Landesbehörden auf Zentrale Stelle ist im Detail gesetzlich transparent zu regeln.⁷⁰ Eine Koexistenz für bis zu drei Jahren der Dualen Systemen und der Zentralen Stelle ist absehbar mit dem Ziel, Informationsweitergabe und einen reibungslosen Übergang der Erfassungszuständigkeit an der Schnittstelle zum privatem Haushalt zu gewährleisten. Zur Wahrung der Interessen der Leistungserbringer müssen Regeln in Bezug auf den Vertragsübergang auf die öRE getroffen werden. Soweit möglich sollten Verträge mit den Dualen Systemen erst nach Auslaufen neu kontrahiert werden. Eine Orientierung der Übergangsfrist an typischen Vertragsdauern scheint daher zweckmäßig.

IDENTIFIKATION UND BEHEBUNG VON (AUSGESTALTUNGS-)DEFIZITEN IN DER ÜBERGANGSPHASE

Die Übergangsphase kann und sollte auch genutzt werden, um Ausgestaltungsdefizite zu identifizieren und gegenzusteuern. Dies korrespondiert mit der schrittweisen und zunächst virtuellen Aufgabenübertragung an die Zentrale Stelle.

Ein Vorteil für die Optimierung des Modells 4 in der Übergangsphase ist auch, dass durch die Anpassung von Regelungen vornehmlich der öffentliche Bereich selber betroffen ist und damit tendenziell bei Defiziten kurzfristiger gegengesteuert werden kann als in Modellen, in denen weiterhin Duale Systeme gesetzlich verankerte Aufgabe wahrnehmen. Im Übrigen scheinen die Übergangseffekte für die Modell 3/A und 2/B bisher nicht in dem Detail durchdacht und diskutiert worden zu sein, wie dies in diesem Kurzgutachten für das Modell 4 erfolgt ist. Deswegen ist ein modellübergreifender Vergleich der Übergangseffekte nicht in einer angemessenen Tiefe möglich.

⁷⁰ Solche gesetzlichen Vorgaben sind (auch) aus rechtlicher Sicht geboten, weil sie Relevanz für die (grundrechtliche geschützte) wirtschaftliche Betätigung der Systembetreiber haben und dem Vorbehalt des Gesetzes (sog. Wesentlichkeitstheorie) unterfallen. Einzelheiten dazu werden im juristischen Teil dieses Kurzgutachtens (in Abschnitt 5) nicht vertieft betrachtet.

4.4 Übergreifende Beurteilung des Modells

In diesem Abschnitt erfolgt eine zusammenfassende und übergreifende Beurteilung des Modells 4. Dabei wird ein Vergleich zwischen Modell 4 und Modell 3/A gezogen, was zunächst dadurch bedingt ist, dass diese beiden Modelle als gegensätzliche Entwicklungsoptionen eingestuft werden können. Weiterhin ist das Modell 3/A von IGES / CYCLOS / TU BERLIN - WIP (2011) insofern eine besondere Bedeutung zugewiesen worden, als dass dort „(...)Modell 3 für eine weitergehende inhaltliche Prüfung dringend empfohlen [wird]“ und es als einziges Modell hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung vertieft betrachtet wird, womit es de facto als bevorzugtes Modell eingestuft bzw. behandelt wird.⁷¹

Bei der übergreifenden Beurteilung von Modell 4 werden folgenden Kriterien berücksichtigt.⁷²

- Ökologische Aspekte
 - Lenkungswirkungen der Inverkehrbringer-Entgelte (und Abgleich mit Transaktionskosten der Erhebung)
 - Effektivität in Bezug auf Verwertungsziele
- Systemoptimierung (über örE-Gebiete und Abfallfraktionen hinweg)
- Innovationspotenzial
- (Angebots-)Qualität aus Haushaltssicht
- Kostenwirkungen
- Anpassungskosten und potentielle Übergangsprobleme

Weiterhin werden zum Teil auch Verteilungseffekte thematisiert.

⁷¹Anzumerken zu IGES / CYCLOS / TU BERLIN - WIP (2011) ist zunächst, dass dort vermerkt ist, dass die Erstellung dieser Studie „(...) in Kooperation mit dem (bei einzelnen Berichtsteilen beteiligten, aber nicht bei sämtlichen Analyse- und Bewertungsschritten mitwirkenden) Unterauftragnehmer (...)“ TU Berlin-WIP erfolgt ist. Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass TU Berlin - WIP dem UBA (und dem BMU in Kopie) mit Schreiben vom 13.04.2011 mitgeteilt hat, dass es die in IGES / CYCLOS / TU BERLIN - WIP (2011) enthaltene vergleichende Bewertung der Modelle so nicht mitträgt und insbesondere die dort vorgenommene recht positive Beurteilung von Modell 3 kritisch sieht.

⁷² Vgl. IGES / CYCLOS / WIP (2011, S. 100 ff.).

ÖKOLOGISCHE ASPEKTE

Aus ökologischer Perspektive sind für die Beurteilung des Modells 4 folgende Aspekte von Relevanz:

- Wird durch das Modell mittels der Lenkungswirkung von Inverkehrbringerentgelten bzw. -abgaben die Abfallvermeidung gefördert?
- Werden (stoffliche) Mindestverwertungsmengen erreicht und darüberhinausgehende Verwertung gefördert?

Bezüglich der grundlegenden Struktur der Inverkehrbringerentgelte bzw. -abgaben entspricht das Modell 4 dem Modell 3/A. Es bietet jedoch mehr Variationsmöglichkeiten. Auf die Erhebung von Abgaben bei StNVP-Inverkehrbringern kann verzichtet werden, was insbesondere in Erwägung gezogen werden sollte, wenn – wofür es Hinweise gibt – ökologischer Nutzen auf der einen Seite sowie die (Transaktions-)Kosten der Finanzmittelerhebung und Vollzugskontrolle auf der anderen Seite in einem ungünstigen Verhältnis zueinander stehen.⁷³ Eine ökologisch motivierte Differenzierung der Abgaben ist ebenfalls möglich. Änderungen an der Abgabenstruktur der Inverkehrbringern können im Modell 4 vergleichsweise einfach eingeführt werden und das sowohl bei Einführung des Modells als auch zu einem späteren Zeitpunkt. Bei Modell 3/A hingegen erfordern Eingriffe in die Preissetzung durch die Dualen Systeme komplexe Vorgaben und Regelungen, deren Umsetzung mit vergleichsweise hohen Transaktionskosten einhergehen dürfte.⁷⁴

Die Effektivität hinsichtlich der Erreichung der Verwertungsziele wird bei Modell 4 im Rahmen der Verbindung (i) der gesetzlichen Vorgabe von Mindestmengen für die einzelnen örE, (ii) der Anreiz- und Steuerungselemente des Vergütungsmodells und (iii) der Option zum Mengenausgleich zwischen örE-Gebieten abgesichert. Damit ist die ökologische Effektivität des Modells nicht nur für einen Ausgangszustand gewährleistet, sondern würde auch dann erhalten bleiben, wenn die politischen vorgegeben Verwertungsziele erhöht würden. Das Modell 3/A weist zumindest für den Fall, dass kein standardisiertes Erfassungs-

⁷³ Wenn auf die Erhebung von Abgaben bei StNVP-Inverkehrbringern verzichtet wird, dann wären die entsprechenden Mittel über die Restmüllgebühren durch die einzelnen örE einzuziehen.

⁷⁴ An dieser Stelle kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass ein derartiger Eingriff und die Vorgabe von Preisstrukturentscheidungen an die Dualen Systeme aus rechtlicher Sicht gar nicht möglich wäre. Insofern wären diesbezügliche juristische Analysen durchzuführen.

system vorgegeben ist, bei einer Erhöhung der Verwertungsziele, welche im Rahmen der Erweiterung der Verwertungsziele auf StNVP nicht unwahrscheinlich erscheint, Schwächen auf, da dort der Handlungsspielraum der Dualen Systeme, Verwertungsmengen zu erhöhen, stärker beschränkt ist als im Modell 4. Dies ergibt sich aus dem begrenzten Einfluss der Dualen Systeme auf die lokale Ausgestaltung des Erfassungssystems. Lediglich der Ausschreibungsführer hat wesentliche Einflussmöglichkeiten auf die Erfassung, ist jedoch durch die Notwendigkeit der Abstimmung mit dem örE stark beschränkt. Zu einer anderen Beurteilung kommt man bei einer Variante des Modells 3/A, bei der es eine klare Vorschrift zur flächendeckenden Einführung einer Wertstofftonne im Holsystem gibt. Dies würde eine deutschlandweite Vereinheitlichung des Erfassungssystems auf hohem Niveau darstellen und so ebenfalls das Erreichen der Quoten sichern, jedoch keine effiziente Gesamtoptimierung unter Berücksichtigung von Grenzkostenunterschieden zwischen örE-Gebieten zulassen und Innovationen entgegenstehen.

SYSTEMOPTIMIERUNG (ÜBER ÖRE-GEBIETE UND ABFALLFRAKTIONEN HINWEG) UND INNOVATIONSPOTENZIALE

Unter Effizienzgesichtspunkten ermöglicht das Modell 4 eine örE-übergreifende Systemoptimierung mit unterschiedlichen Erfassungsniveaus und Sortierungs- und Verwertungswegen unter Berücksichtigung von Grenzkostenunterschieden zwischen den einzelnen Gebieten ohne dabei das Erreichen der ökologischen Ziele zu gefährden. Bei Modell 3/A hingegen können – bei Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen zum „50%+x“-Modell – Duale Systeme nur einen Ausgleich zwischen den jeweils „eigenen“ Gebieten anstreben, in denen sie die Ausschreibungsführerschaft haben. Die Anreize, dies zu tun, sind eher gering, solange nicht die entsprechend erhöhten oder die gesamten Mengen aus den Gebieten zur weiteren Entsorgung auf das jeweilige Duale System übergehen. Im Übrigen sind außerdem für den Fall, dass kein einheitliches Erfassungssystem vorgegeben ist, die Möglichkeiten der Dualen Systeme, Grenzkostenunterschiede bei ihren Strategien zu berücksichtigen, wiederum dadurch begrenzt, dass bei jeder Veränderung des Erfassungssystems Abstimmungserklärungen angepasst werden müssten, was ein Umsetzungsrisiko darstellt und mit Transaktionskosten einhergehen dürfte.

Die abfallfraktionenübergreifende Optimierung ist bei Modell 4 unkompliziert möglich, denn sowohl LVP und StNVP als auch der Restmüll befinden sich im Einflussbereich des örE. Bei Modell 3/A hingegen fallen Transaktionskosten bei der Koordination zwischen den einzelnen Dualen Systemen und örE an und Vereinbarungen zwischen diesen beiden Akteursgruppen werden durch den komplexen Rechtsrahmen erschwert. Auch wertschöpfungsstufenüber-

greifende Optimierungen sind im Modell 4 unkompliziert umsetzbar, da die einzelnen öRE die Verantwortung für die einzelnen Wertschöpfungsstufen und über diese hinweg haben.

Im Übrigen erlaubt das Modell 4, lokale Sonderlösungen und Innovationen zu realisieren, wobei lokale Gegebenheiten und Präferenzen berücksichtigt werden können. Wie in Abschnitt 3.2 aufgezeigt, spricht viel dafür, dass in der Verpackungsentsorgung bzw. Wertstoffentsorgung die Vorteile der Gewährung von Innovationspotenzialen im Vergleich zu den Vorteilen einer Standardisierung des Erfassungssystems überwiegen. Wie dargelegt, ist hingegen bei Modell 3/A der Verzicht auf eine Standardisierung des Erfassungssystems mit großen Problemen verbunden.

(ANGEBOTS-)QUALITÄT AUS SICHT DER PRIVATEN HAUSHALTE

Aus Perspektive der privaten Haushalte ist eine Wahrung oder sogar Verbesserung der Angebotsqualität der Erfassung zu erwarten, da größere Anreize für öRE im Vergleich mit Dualen Systemen in Modell 3/A bestehen, Defizite zu beheben, und die umfassende Organisationsverantwortung in der Erfassung eine entsprechende Steuerung der Angebotsqualität auch ermöglicht. Die Bündelung der Kompetenzen in der Entsorgung aller Haushaltsabfälle macht das System verständlicher und transparenter für Verbraucher. Im Vergleich mit Modell 3/A bestehen daher in Bezug auf Angebotsqualität aus Sicht der privaten Haushalte deutliche Vorteile.

KOSTENWIRKUNGEN

Im Folgenden werden die Kostenwirkungen des Modells 4 bewertet, wobei als Ziel die Minimierung der Zahlungen von Inverkehrbringern und privaten Haushalten angesehen wird. Bei den Analysen werden auch Unterstützungsfunktionen, wie Vertrieb, Finanzmittelerhebung und Vertragsmanagement berücksichtigt. Die Kosten umfassen sowohl Transaktions- als auch Produktionskosten.

Auf der Ebene der Beziehung zwischen Inverkehrbringern und Zentraler Stelle sinken die Transaktionskosten im Vergleich mit Modell 3/A. Im Modell 4 werden Tarife und Abrechnungsmodalitäten vereinheitlicht, so dass der Koordinationsaufwand bei Inverkehrbringern und Zentraler Stelle vergleichsweise niedriger ausfällt. Vermutlich können in einem begrenzten Umfang Skaleneffekte in der Abwicklung der Finanzmittelerhebung durch Bündelung der Aktivitäten der Dualen Systeme bei der Zentralen Stelle erreicht werden. Gleichzeitig fällt kein Aufwand mehr für Vertriebsaktivitäten an.

Fehlanreize wie bei den Dualen Systemen, z.B. Kundebeziehungen in Verbindung mit dem Ausnutzen von Umgehungsmöglichkeiten zu etablieren oder zu festigen, gibt es für die Zentrale Stelle nicht. Aus Inverkehrbringerperspektive fallen zusätzliche Beziehungen und

Schnittstellen zu IHK und weiteren Behörden weg, da Mengenmeldung und -kontrolle nun bei der Zentralen Stelle zentralisiert werden. Das Risiko von Inkonsistenzen zwischen den Informationen bezüglich Mengen zwischen diesen unterschiedlichen Akteuren und die Kosten durch Redundanzen entfallen.

Die Schnittstelle zwischen Restmüll und LVP bzw. StNVP wird – wie bereits bei dem Potenzial des Modells 4 zur Systemoptimierung diskutiert – beim örE internalisiert, was dort die Transaktionskosten erheblich reduziert bzw. sogar eliminiert. Im Übrigen entfällt im Modell 4 im Vergleich zu Modell 3/A Konfliktpotenzial bei Mengenverschiebungen zwischen Restmülltonne und Wertstofftonne sowie damit verbundener Verhandlungsaufwand zwischen örE und Dualen Systemen.

Die Kostenwirkungen auf der Ebene der Beziehung der örE im Modell 4 bzw. der Dualen Systeme im Modell 3/A zu den leistungserbringenden Unternehmen sind vielfältig. Zwar ist die Anzahl der Verträge auf manchen Wertschöpfungsstufen im Modell 4 vermutlich geringer als im Modell 3/A, jedoch gehen Skaleneffekte in der Ausschreibung, dem Vertragsabschluss und dem Vertragsmanagement verloren, da anstelle von wenigen Dualen Systemen nun 450 örE Vertragskompetenz vorzuhalten haben. Auf der Ebene der Erfassung sind diese Defizite nicht so gewichtig, da die Leistungen gut kontrahierbar sind und zusätzlich ggf. auch Synergieeffekte mit der Vorhaltung von Ausschreibungs- und Vertragskompetenz im Restmüll-Bereich erzielt werden können. Im Übrigen haben in Modell 3/A neben dem Ausschreibungsführer auch die anderen Dualen Systeme Verträge mit dem ausgewählten Unternehmen zu schließen, was speziell hinsichtlich der Vergütungsfestsetzung in den bilateralen „Monopolsituationen“ zwischen dem Erfassungsunternehmen und den einzelnen Dualen Systemen durchaus mit erheblichen Transaktionskosten einhergehen wird.

Da es sich bei der Sortierung und Verwertung um gut kontrahierbare Leistungen handelt, sind auch hier die Nachteile des Modell 4 gegenüber Modell 3/A begrenzt, wenn auch wohl größer als in der Erfassung. Gemildert werden können und sollten die Probleme durch Unterstützungsleistungen der Zentralen Stelle, die übergreifend Wissen z.B. in Form von Standardverträgen über alle örE hinweg zur Verfügung stellt, um auf diesem Weg zur Realisierung von Skaleneffekten beizutragen und damit Transaktionskosten zu senken.

Bei Modell 4 gibt es Vorteile durch eine kommunale Kontinuität bei der Erfassungsverantwortung: Es gibt keine Friktionen, die durch den Wechsel des Ausschreibungsführers bei den Dualen Systemen im Modell 3/A entstehen können.⁷⁵

An der Schnittstelle der Erfassung zur Sortierung besteht sowohl in Modell 4 als auch in Modell 3/A regelmäßig eine Unsicherheit bezüglich der Qualität der erfassten Mengen und der Durchmischung mit zugelieferten Mengen aus anderen örE-Gebieten, durch die zugelieferte Mengen „guter“ Qualität „entwertet“ werden können. Dieser Sachverhalt reduziert Anreize für einzelne örE ein qualitativ hochwertiges Sammelgemisch zu erreichen und kann damit einer wertschöpfungsstufenübergreifenden Optimierung entgegenstehen bzw. diesbezügliche Anreize mindern. Mechanismen, damit umzugehen, sind zum einen die Verteilung der Mengen aus den örE-Gebieten auf Sortieranlagen nach dem Kriterium „möglichst homogene Qualität des Sammelgemisches“ und zum anderen der vermehrte Einsatz von Sortieranalysen. Letztere lohnen sich eher bei großen Mengen, was bei Modell 4 häufiger gegeben sein wird, denn die Mengen aus einem örE-Gebiet werden nicht zwischen mehreren Dualen Systemen aufgeteilt. Im Übrigen besteht im Modell 4 auch die Möglichkeit zur integrierten Vergabe von Erfassung und Sortierung, in welchem Fall die Schnittstelle intern bei einem vertikalen Anbieter ausgestaltet würde.

Bei Modell 4 fallen die (Transaktions-)Kosten nicht an, die bei Modell 3/A – mit Berücksichtigung des Modells „50%+x“ – vorliegen, weil Ausgleichsregelungen zu implementieren sind, mit denen Kompensationen für Marktanteilsschwankungen zu erfolgen haben, die nicht über die Neuordnung von Ausschreibungsführerschaften berücksichtigt werden können.

Bei Modell 4 stellt sich die Frage der Effizienz der Leistungserbringung durch öffentliche Unternehmen. Hierzu kann – wie in Abschnitt 4.2.3 bereits thematisiert – basierend auf theoretischen und empirischen Erkenntnissen keine konkludente Prognose getroffen werden. Vielmehr kommt es auf die etablierten Anreizmechanismen im Einzelfall an. Im Modell 4 gibt es durch das Vergütungsmodell umfassende Anreize zur effizienten Leistungserbringung, die einer örE-übergreifenden Sozialisierung von Ineffizienzen entgegenstehen.

⁷⁵ Diese Nachteile wären jedoch auch in einer Variante des Modell 3/A begrenzt, in der die örE mit der Bereitstellung der Erfassungsinfrastruktur beauftragt werden.

ANPASSUNGSKOSTEN UND ÜBERGANGSPROBLEME

Die Transaktionskosten der rechtlichen Anpassung sowie der Etablierung von Organisationen sind im Modell 4 bei überschlägiger Betrachtung im Vergleich mit Modell 3/A geringfügig höher. Die Kosten der rechtlichen Umsetzungen dürften gleich oder sogar geringer sein, da Anpassungen für Modell 4 auf den gleichen Normenebenen wie bei Modell 3/A notwendig sind (siehe hierzu Abschnitt 5.2). Die Kosten der Einrichtung der Zentralen Stelle dürften im Modell 4 höher ausfallen als im Modell 3/A.

Im Übergang ist die Abschaffung der Dualen Systeme eine nicht unerhebliche Hürde (siehe dazu auch Abschnitt 5.3).

Im Übrigen sei darauf verwiesen, dass insbesondere Probleme der Umsetzung für die alternativen Modelle in der Diskussion und Modell 3/A im Speziellen bisher nur in einem begrenzten Ausmaß untersucht worden sind. Für zukünftige Änderungen des Rechtsrahmens zur Begegnung von (unvorhergesehenen) Problemen nach der Implementierung der Modelle gilt, dass tendenziell mehr Schwierigkeiten bei der Anpassung von Modellen bestehen, in denen private Unternehmen, wie die Dualen Systeme, eine wesentliche Rolle besitzen und spezifisch investieren, da Anpassungen – gerade auch um regulatorischen Opportunismus von staatlicher Seite zu verhindern – mehr zeitlichen Vorlauf bedürfen.

ZUSAMMENFASSENDE BEURTEILUNG

Trotz der nicht unerheblichen Anpassungskosten und auch Übergangsprobleme, gibt es deutliche Hinweise darauf, dass Modell 4 deutliche Kostenvorteile aus Perspektive der Inverkehrbringer und privaten Haushalte bietet. Das Modell 4 ist im Vergleich mit Modell 3/A weiterhin vorteilhaft im Hinblick auf ökologische Aspekte – sowohl bezüglich der Inverkehrbringerentgelte als auch bezüglich der Effektivität bei der Erreichung von stofflichen Verwertungsvorgaben. Auch bei der Angebotsqualität aus Sicht der privaten Haushalte erscheint das Modell 4 dem Modell 3/A vorzuziehen.

Unabhängig von der Vorteilhaftigkeit des Modells 4 unter Berücksichtigung der aufgeführten Beurteilungskriterien stellt sich die Frage der politischen Durchsetzbarkeit, welche aus ökonomischer Sicht als ex-ante Transaktionskosten des Modells eingeordnet werden können. Deren Höhe wird auch von den Verteilungswirkungen bei und zwischen den involvierten Akteuren bzw. Akteursgruppen abhängen, welche im Folgenden thematisiert werden.

VERTEILUNGSWIRKUNGEN

Zwischen öRE bzw. den gebührenzahlenden Haushalten in den verschiedenen öRE-Gebieten sind keine extremen Verschiebungen zu erwarten, auch wenn Mengenausgleichsoption und

Vergütungsmodell in einem sehr begrenzten Rahmen zu Umverteilungen führen können. Da insgesamt bei Einführung des Modells 4 Vorteile anfallen würden, ist die Gefahr extremer Verschlechterungen der Position bei einzelnen öRE weiter reduziert.

Inverkehrbringer, die sich im Status Quo ordnungsgemäß und ohne Ausnutzung von Umgehungsmöglichkeiten bei Dualen Systemen beteiligen, werden – unabhängig von den sonstigen Vorteilen und Effekten des Modells 4 – aufgrund der konsequenteren Vollzugskontrolle durch die Zentrale Stelle bessergestellt.

Für die Dualen Systeme ergeben sich in der Regel Nachteile im Vergleich mit Modell 3/A, da ihnen das staatlich geschaffene Geschäftsmodell entzogen wird. Für vertikal integrierte Unternehmen, welche derzeit als Duale Systeme und als Sammlungs- und Sortierungs- und ggf. auch Verwertungsunternehmen tätig sind, kann jedoch bereits im Status Quo die Betätigung als Duales System strategisch motiviert sein und in erster Linie zur Eröffnung von Optionen in den anderen Unternehmensbereichen dienen. Investoren bei diesen Dualen Systemen stehen Modell 4 voraussichtlich weniger ablehnend gegenüber.

Private Unternehmen, die als Leistungserbringer auf den Wertschöpfungsstufen Erfassung, Sortierung und Verwertung tätig sind, werden durch das Modell 4 voraussichtlich nicht oder nur geringfügig schlechter gestellt werden. Im Bereich der Erfassung ist davon auszugehen, dass sich öRE, wie bereits heutzutage in der Restmüllfassung, dem Instrument der Fremdvergabe bedienen werden. Auch in der Sortierung und der Verwertung ist weiterhin umfangreiches privates Engagement zu erwarten, auch wenn möglicherweise vereinzelt öRE verstärkt im Bereich der Sortierung tätig werden.

5 (Verfassungs-)Rechtliche Analyse des Modells der Kommunalisierung mit zentralen Steuerungs- und Anzelementen (Modell 4)

5.1 Überblick über Rechtsfragen und Beurteilung aus abfallrechtlicher Sicht

Eine Prüfung der Umsetzbarkeit des in Abschnitt 4 entwickelten Modells 4 erfordert einerseits modellspezifische verfassungsrechtliche und andererseits unions- und abfallrechtliche Analysen, die teilweise allgemeine Grundsatzfragen des zukünftigen Ordnungsrahmens der Abfallwirtschaft zwischen staatlicher bzw. kommunaler Verantwortung und wirtschaftlicher Betätigung Privater betreffen und damit über das hier zu erörternde Modell 4 hinausgehen. Die letztgenannten unions- und abfallrechtlichen Analysen sind in der Untersuchung von GRUNEBERG / WILDEN (2012) enthalten, deren Ergebnisse bei der Ausgestaltung von Modell 4 berücksichtigt worden sind. Folgend werden aus verfassungsrechtlicher Perspektive spezifische Fragen der Ausgestaltung und Umsetzbarkeit von Modell 4 untersucht, wobei zunächst (in Abschnitt 5.2) der Zielzustand und anschließend (in Abschnitt 5.3) die Übergangsphase betrachtet wird.

5.2 Verfassungsrechtliche Analyse des Zielzustandes

Die in Abschnitt 4.2 dargestellten Kernelemente des Modells 4 wurden – jenseits der ökonomischen Rationalitätskriterien – auf der Grundlage einer Reihe rechtlicher Prämissen und Restriktionen modelliert, die es im Folgenden darzustellen und zu begründen gilt.

Bei diesen rechtlichen Vorgaben handelt es sich im Wesentlichen um solche verfassungsrechtlicher Natur. Denn eine Realisierung des Modells 4 wäre unabhängig von seiner konkreten Ausgestaltung nur durch eine Gesetzesänderung und nicht allein auf Verordnungsebene machbar. Gleiches gilt auch für das Modell 3/A, soweit dort die Schaffung einer zentralen Stelle mit hoheitlichen Kompetenzen vorgesehen ist (vgl. Abschnitt 4.2.4.), und für das Modell 2/B. Wie nachfolgend noch näher zu erläutern sein wird, macht nämlich bereits die in allen Modellen vorgesehene Errichtung einer zentralen Stelle mit hoheitlichen Befugnissen eine Gesetzesänderung erforderlich und ist nicht allein auf Verordnungsebene realisierbar. Ist aber eine Novellierung des KRW-/ABFG ohnehin erforderlich, so ist der Bundesgesetzgeber bei dieser Novelle nur an höherrangiges Unions- und Verfassungsrecht gebunden.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht wirft die Ausgestaltung des Modells 4 vor allem folgende diskussionsbedürftige Aspekte auf:

- Status der Zentralen Stelle und Anforderungen an ihre Errichtung und an ihren Aufgabenzuschnitt (dazu nachfolgend Abschnitt 5.2.1)
- (Teil-)Finanzierung der Erfassung, Sortierung und Verwertung durch eine von der Zentralen Stelle bei den Inverkehrbringern zu erhebenden Abgabe (dazu nachfolgend Abschnitt 5.2.2)
- Finanzierung der Verwaltungskosten der Zentralen Stelle durch die Inverkehrbringer (dazu nachfolgend Abschnitt 5.2.3)
- Verhältnis der Zentralen Stelle zu den örE und den Ländern im föderalen System des Grundgesetzes (dazu nachfolgend Abschnitt 5.2.4)

5.2.1 Errichtung der Zentralen Stelle als Bundesbehörde

Die Errichtung und die nähere Ausgestaltung der Zentralen Stelle haben verfassungsrechtliche Bindungen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes) zu beachten.

Was zunächst die Errichtung der Zentralen Stelle angeht, so kommen als organisationsrechtliche Optionen nur solche in Betracht, die die Zentrale Stelle als Hoheitsträger mit Zwangsbefugnissen gegenüber den Inverkehrbringern ausstatten.

(1) Unter dieser Prämisse liegt zunächst die Errichtung einer Bundesoberbehörde nahe, die im Folgenden näher erörtert wird.

(2) Daneben ist auch an die Beleihung eines privaten Unternehmens zu denken, das durch oder aufgrund eines Gesetzes mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet werden könnte und der Aufsicht eines Bundesministeriums zu unterstellen wäre. Auch bei einem solchen beliehenen Unternehmen würde es sich um eine Einrichtung der Bundesverwaltung handeln, die den nachfolgend zu erörternden verfassungsrechtlichen Bindungen unterläge. Die Wahl zwischen einer Bundesoberbehörde und der Option eines Beliehenen fällt in die organisationsrechtliche Gestaltungsfreiheit des Bundesgesetzgebers. Im Folgenden wird die Beleihungsoption nicht genauer untersucht.

(3) Schließlich käme eine gemeinsame Einrichtung der Länder auf der Grundlage eines Staatsvertrages zwischen allen Bundesländern in Betracht. Dies würde nach dem

einschlägigen Landesverfassungsrecht bedeuten, dass alle Landesparlamente einem solchen Staatsvertrag durch Gesetz oder Beschluss zustimmen müssen.⁷⁶ Schon wegen dieses beträchtlichen Aufwandes wird auch diese Option hier nicht näher betrachtet.

Für die Errichtung der Zentralen Stelle als Bundesoberbehörde zum Vollzug des KrW-/AbfG bedarf es wegen Art. 30, 83 Abs. 1 GG einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlage. In Betracht kommt hier allein Art. 87 Abs. 3 GG. Danach kann der Bund für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebungszuständigkeit zusteht, Bundesoberbehörden und neue Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichten.

Die Bundesgesetzgebungskompetenz folgt hier aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG. Auf dieser Kompetenzgrundlage wäre für die Errichtung der Zentralen Stelle als Bundesoberbehörde eine ausdrückliche gesetzliche Regelung im KrW-/AbfG oder in einem Sondergesetz über die Zentrale Stelle erforderlich.⁷⁷ Aus der bundesstaatlichen Schutzfunktion des Vorbehalts des Gesetzes in Art. 87 Abs. 3 GG folgt, dass das Bundesgesetz mindestens die nach Art. 30 und 83 GG eigentlich von den Ländern wahrzunehmende Verwaltungsaufgabe, die nunmehr durch den Bund wahrgenommen werden soll, klar benennt und inhaltlich umschreibt. Da der Zentralen Stelle konkrete Vollzugsaufgaben zugewiesen werden sollen, muss auch das auszuführende »Programm« gesetzlich normiert werden. Nach den allgemeinen Regeln der Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive können gem. Art. 80 GG die Einzelheiten sowohl der Errichtung der Zentralen Stelle als auch der näheren Ausgestaltung ihrer Aufgaben durch Rechtsverordnung geregelt werden⁷⁸. Die konzeptionelle Umschreibung der wahrzunehmenden Verwaltungsaufgaben selbst ist dagegen dem Parlamentsgesetz vorbehalten.

Bedenken gegen eine Verwaltungskompetenz für die Einrichtung der Zentralen Stelle als Bundesoberbehörde könnten sich allerdings daraus ergeben, dass Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG eine *Zentralität der Aufgabenwahrnehmung* verlangt, an der es hier fehlen könnte. Aus dem Vergleich zwischen Art. 87 Abs. 3 S. 1 und 2 GG folgt, dass sich die Begründung einer

⁷⁶ Zu den Einzelheiten RUDOLF, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR VI, 3. Aufl. 2008, § 141 Rn. 54 ff.

⁷⁷ Dazu wie auch zum Folgenden s. HERMES, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. III, 3. Aufl. 2008, Art. 87 Rn. 83 f. m.w.N.

⁷⁸ BVerwGE 102, 119 (126).

Bundesverwaltungskompetenz durch Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG nur auf solche Aufgaben bezieht, die für das ganze Bundesgebiet ohne bundeseigene Mittel- und Unterbehörden zentral wahrgenommen werden können.⁷⁹ Organisationsrechtlich bedeutet dies, dass auf der Grundlage von Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG bundeseigene Mittel- und Unterbehörden nicht errichtet und vorhandenen Mittel- und Unterbehörden Verwaltungsaufgaben nicht zur Erledigung zugewiesen werden können. Dies muss entsprechend auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts als Träger einer Verwaltungsaufgabe des Bundes gelten. Sie dürfen also nicht mit einer dezentralen Organisationsstruktur ausgestattet werden, die bundeseigenen Mittel- und Unterbehörden gleichkommen. Entsprechend dieser organisationsrechtlichen Restriktion wird aus dem Vergleich zwischen Art. 87 Abs. 3 S. 1 und 2 GG die aufgabenbezogene Anforderung abgeleitet, dass es sich bei der in bundeseigener Verwaltung nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG wahrgenommenen Materie um eine solche handeln muss, die nach ihren typischen Merkmalen von einer für das gesamte Bundesgebiet zuständigen zentralen Stelle erledigt werden kann.⁸⁰ Als Konkretisierung wird vorgeschlagen eine Orientierung daran, ob die Aufgaben ohne genaue "Kenntnis aller äußeren Umstände, lediglich mit einer generalisierenden, streng gesetzesbezogenen Verwaltungshandlung erledigt werden können"⁸¹.

Diesen Anforderungen genügt die im Modell 4 enthaltene Aufgabenzuweisung an die Zentrale Stelle. Denn es geht dabei im Kern um standardisierte (elektronisch abzuwickelnde) Verfahren der Registrierung der Inverkehrbringer, der Berechnung und Beitreibung der Abgabe und regulierungstypische zentrale Funktionen, wie sie auch von bestehenden Verwaltungseinrichtungen des Bundes (BaFin, BNetzA) wahrgenommen werden können. Auch die notwendige stichprobenartige Kontrolle bei den Inverkehrbringern spricht nicht gegen die Zentralität der Aufgabe, weil sie sich im üblichen Rahmen der Amtshilfe bewältigen lässt.

Insgesamt lässt sich deshalb festhalten, dass die Errichtung der Zentralen Stelle in verfassungsrechtlich zulässiger Weise auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG gestützt werden kann.

⁷⁹ BVerfGE 14, 197 (211); BVerwGE 35, 141 (145); ausführliche Nachweise bei BRITZ, DVBl. 1998, S. 1167 (S. 1168 f.); a.A. noch KÖLBLE, DVBl. 1962, S. 658 (S. 660 f.).

⁸⁰ BVerfGE 14, 197, 211.

⁸¹ BRITZ, DVBl. 1998, S. 1167 (S. 1173), im Anschluß an E. NIERMANN, Die Einrichtung selbständiger Bundesoberbehörden und ihr Verhältnis zu Landesbehörden nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG, 1961, S. 71.

5.2.2 Abgaben der Inverkehrbringer

Nach der Grundstruktur des Modells 4 tragen die Inverkehrbringer eine Produktverantwortung, die sich hier in einer Finanzierungsverantwortung konkretisiert. Diese wiederum findet ihren konkreten Ausdruck darin, dass die Inverkehrbringer rechtlich verpflichtet werden, an die Zentrale Stelle eine Abgabe zu zahlen. Zu beachten sind die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die bundesgesetzliche Einführung einer solchen Abgabe.

Die deutsche Rechtsordnung kennt als „klassische“ Abgabenarten Steuern, Gebühren und Beiträge. Daneben hat das Bundesverfassungsgericht unter bestimmten Voraussetzungen auch parafiskalische (außersteuerliche) Sonderabgaben für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt. Diese müssen allerdings die Ausnahme bleiben. Die Finanzverfassung geht grundsätzlich davon aus, dass Gemeinlasten aus Steuern finanziert werden.⁸² Sonderabgaben treten zwangsläufig in Konkurrenz zur Steuer, weil sie einerseits wie diese „voraussetzungslos“ sind, also ohne Rücksicht auf eine korrespondierende Gegenleistung der öffentlichen Hand auferlegt werden, andererseits aber Angehörige einer bestimmten Gruppe - in Abkehr vom Grundsatz der Steuergleichheit - besonders belasten. Darüber hinaus sind sie geeignet, die bundesstaatliche Finanzverfassung mit ihrer detaillierten Aufteilung der Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Ertragskompetenzen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu stören und auszuhöhlen, das Budgetrecht des Parlaments zu gefährden und die grundrechtlich geschützte Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen in Frage zu stellen. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht in nunmehr gefestigter Rechtsprechung⁸³ die Grenzen benannt, in denen Sonderabgaben allein zulässig sind. Die dabei entwickelten Kriterien dienen dazu, die bundesstaatliche Finanzverfassung vor Störungen zu schützen und den Erfordernissen des Individualschutzes des Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen.

Der Gesetzgeber darf sich des Finanzierungsinstruments der Sonderabgabe nur zur Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. In dem Gesetz muss außer der Belastung mit der Abgabe und der Verwendung ihres Aufkommens auch die gestaltende Einflußnahme auf den geregelten Sachbereich zum Ausdruck kommen. Die einen Sachbereich gestaltende Sonderabgabe darf nur eine vorgefundene homogene Gruppe in die Finanzverantwortung nehmen; diese Gruppe muss

⁸² BVerfGE 92, 91; 67, 256 (278).

⁸³ Zusammenfassend dazu aus neuerer Zeit etwa KIRCHHOF, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR V, 2007, § 119 Rn. 69 ff.

durch eine vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar sein. Es ist dem Gesetzgeber verwehrt, für eine beabsichtigte Abgabenrechnung beliebig Gruppen nach Gesichtspunkten zu bilden, die nicht in der Rechts- oder Sozialordnung materiell vorgegeben sind. Dabei rechtfertigt die Homogenität einer Gruppe eine Sonderabgabe nur, wenn sie sich aus einer spezifischen Sachnähe der Abgabepflichtigen zu der zu finanzierenden Aufgabe ergibt. Die mit der Abgabe belastete Gruppe muss dem mit der Erhebung verfolgten Zweck evident näherstehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Aus dieser Sachnähe der Abgabepflichten zum Erhebungszweck muss eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe entspringen. Bei einer nicht in die besondere Verantwortung der belasteten Gruppe fallenden Aufgabe handelt es sich um eine öffentliche Angelegenheit, deren Lasten nur die Allgemeinheit treffen dürfen und die deshalb nur mit von der Allgemeinheit zu erbringenden Mitteln, d. h. im wesentlichen mit Steuermitteln finanziert werden darf. Die nichtsteuerliche Belastung von Angehörigen einer Gruppe setzt voraus, dass zwischen den von der Sonderabgabe bewirkten Belastungen und den mit ihr finanzierten Begünstigungen eine sachgerechte Verknüpfung besteht. Diese Verknüpfung wird hergestellt, wenn das Abgabenaufkommen im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, also gruppennützig, verwendet wird. „Gruppennützige Verwendung“ besagt allerdings nicht, dass das Aufkommen im spezifischen Interesse jedes einzelnen Abgabepflichtigen zu verwenden ist; es genügt, wenn es überwiegend im Interesse der Gesamtgruppe verwendet wird.

Diesen Anforderungen wird eine Sonderabgabe der Inverkehrbringer von LVP und StNVP zur Finanzierung des Aufwandes, der den öRE nach Abzug der Verwertungserlöse durch das Sammeln, Sortieren und Verwerten der LVP und StNVP entsteht, gerecht. Die maßgebliche Vorstrukturierung ist durch das geltende KrW-/AbfG mit der Produktverantwortung (§ 22) und dem in der Verpackungsverordnung ausgestalteten Dualen Systemen erfolgt. Aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht handelt es sich bei der nach dem Modell 4 zu zahlenden Abgabe zwar um die Einführung einer neuen Sonderabgabe. Aus der Sicht der Inverkehrbringer handelt es sich dagegen lediglich um eine rechtstechnisch andere Modalität als Konsequenz aus ihrer seit langem gesetzlich normierten Produktverantwortung.

So sind denn auch insbesondere im Umweltschutzrecht eine Reihe von Sonderabgaben als sog. „Verursacherabgaben“ bekannt und nach Maßgabe der genannten Kriterien als

verfassungsrechtlich zulässig anerkannt.⁸⁴ Hierher gehören etwa die frühere Ausgleichsabgabe zur Altölbeseitigung oder die Abwasserabgabe. Selbst bei strengen Anforderungen an den Zurechnungstatbestand des Verursachens oder Veranlassens lässt sich im hier vorliegenden Zusammenhang die Finanzierungsverantwortlichkeit der Inverkehrbringer – bei entsprechender Eingrenzung – nicht grundsätzlich in Zweifel ziehen. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Einführung als Sonderabgabe liegen vor.

5.2.3 Finanzierung der Zentralen Stelle (Verwaltungsaufwand)

Der Verwaltungsaufwand (Personal- und Sachmittel) der Zentralen Stelle muss nicht aus Steuermitteln gedeckt werden, sondern kann auch über eine von den Inverkehrbringern auf gesetzlicher Grundlage zu erhebende Umlage finanziert werden.

Als Modell kann insoweit die Umlagefinanzierung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht nach § 16 FinDAG herangezogen werden. Diese Umlage hat das Bundesverfassungsgericht als zulässige Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion qualifiziert. Es hat in diesem Zusammenhang ausgeführt:

„Die Abgabepflichtigen sind Anbieter auf einem speziellen, weitgehend rechtlich regulierten Markt ..., dem aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive eine Homogenität stiftende Funktion - die volkswirtschaftlich effiziente Bündelung und Verteilung von Kapital - zukommt. Sowohl die Tätigkeit der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute als auch die Erbringung von Wertpapierdienstleistungen ist spezifisch insbesondere durch das Kreditwesengesetz und das Wertpapierhandelsgesetz reglementiert. Die beaufsichtigten Unternehmen sind auch in der europäischen Rechtsordnung als Gruppen vorstrukturiert ... Die mit der Umlage in Anspruch genommene Gruppe der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute und der Unternehmen, die Wertpapierdienstleistungen erbringen, steht zum Sachzweck der Abgabe in einer spezifischen Beziehung. Die gesonderte Überwälzung der Finanzierungslast findet ihre Rechtfertigung in einer Verantwortlichkeit für die Folgen gruppenspezifischer Zustände und Verhaltensweisen Charakteristisch für den Finanzmarkt ist, dass Fehlentwicklungen, denen die Aufsicht vorbeugen soll, nicht nur das einzelne Unternehmen, sondern in besonderem Maße den Markt insgesamt betreffen. Es handelt sich um ein vernetztes

⁸⁴ Übersicht bei KIRCHHOF, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR V, 2007, § 119 Rn. 99 ff.

Marktsystem wechselseitiger Abhängigkeiten, das in besonderem Maß vom Vertrauen der Marktteilnehmer in hinreichende Kontrollmechanismen abhängig ist.“⁸⁵

Diese auf das Kredit- und Finanzdienstleistungswesen und den Wertpapierhandel bezogenen Gesichtspunkte lassen sich auf die anerkannte Produkt- und Finanzierungsverantwortung der Inverkehrbringer übertragen. Insbesondere ist auch hier die Sondersituation gegeben, dass sich die von der Zentralen Stelle zu erfüllende Aufgabe nicht durch individuelle Verantwortlichkeiten im Sinne etwa einer Verpflichtung zur Rücknahme durch den Inverkehrbringer ersetzen lässt. Vorbehaltlich einer vertiefenden verfassungsrechtlichen Prüfung sind jedenfalls keine grundlegenden Hindernisse ersichtlich, die Inverkehrbringer im Wege einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion zu den Verwaltungskosten der Zentralen Stelle heranzuziehen.

5.2.4 Verhältnis der Zentralen Stelle zu Ländern und örE

Grundlegende bundesstaatliche Strukturmerkmale des Grundgesetzes, die insbesondere das Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Kommunen (örE) betreffen, sind bei der Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen der Zentrale Stelle und den örE zu beachten.

Ausgangspunkt ist dabei die nach geltendem Recht (§ 13 Abs. 1 KrW-/AbfG) den Ländern zukommende Befugnis, die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu bestimmen. Obwohl dies nach der landesrechtlichen Praxis regelmäßig die Kommunen (z.B. Landkreise und Kreisfreie Städte) sind, bieten sich den Ländern auch andere Optionen (z.B. Verband Region Stuttgart nach § 7 LAbfG Baden-Württemberg). Diese Kompetenz der Länder nach § 13 Abs. 1 des geltenden KrW-/AbfG ist verfassungsrechtlich zwingend, weil nach Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG durch Bundesgesetz Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden dürfen. Auch eine Novellierung des KrW-/AbfG könnte also nicht selbst die Kommunen als örE bestimmen.

Die folglich ausschließlich von den Ländern zu bestimmenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Kommunen u.a. Formen mittelbarer Landesverwaltung), denen bundesrechtlich dann die Funktion des örE und die im KrW-/AbfG genauer normierten Rechte und Pflichten zukommen, sind bundesstaatsrechtlich den Ländern zugeordnet – im Verhältnis zum Bund also durch die Länder „mediatisiert“. Dies hat weitreichende (negative)

⁸⁵ BVerfGE 124, 235 (245 f.).

Konsequenzen für die Möglichkeiten des Bundes, „direkt“ mit den Kommunen in „Kontakt“ zu treten: „Die Mediatisierung der Gemeinden ist durchgängiges Verfassungsprinzip. Die Exekutive des Bundes hat grundsätzlich kein Recht zum direkten Zugriff auf die Gemeinde und zum direkten amtlichen Verkehr mit ihr. Das Land ist insoweit geschlossene Einheit, die nach außen gegenüber dem Bund durch die Landesregierung repräsentiert wird. Der Bund gewinnt auch dann keine Durchgriffsrechte, wenn er Mängel im Vollzug von Bundesgesetzen oder Verstöße gegen die verfassungsmäßige Ordnung feststellt. Vielmehr hat er sich an die Landesregierung zu halten, die ihre aufsichtlichen Befugnisse gegenüber der Gemeinde einsetzen kann und dies gegebenenfalls aufgrund des Gebotes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung auch muß.“⁸⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat schon früh klargestellt, dass „die Staatsaufsicht über die Gemeinden ... ausschließlich dem Land“ zusteht und dem Bund „nach der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes ein unmittelbares Recht zum Durchgriff gegen die Gemeinden“⁸⁷ fehlt.

Diese Grundsätze wurden erst jüngst aus Anlass des Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder aus dem Jahr 2009 (sog. Konjunkturpaket) bestätigt. Die in § 6a des Gesetzes vorgesehene Befugnis des Bundes, „in Einzelfällen weitergehende Nachweise“ zu verlangen „und bei Ländern und Kommunen Bücher, Belege und sonstige Unterlagen“ einzusehen sowie „örtliche Erhebungen“ durchzuführen, erklärte das Bundesverfassungsgericht teilweise für nichtig.⁸⁸ Gleiches gilt für entsprechende Erhebungsbefugnisse des Bundesrechnungshofs bei Ländern und Kommunen. Nur in den engen Grenzen eines möglichen Haftungsanspruchs des Bundes gegen ein Land könne die erforderliche verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage in Art. 104a Abs. 5 S. 1 2. Hs. GG gefunden werden. Ansonsten gelte der in verschiedenen Normen des Grundgesetzes zum Ausdruck kommende Grundsatz, dass „der Informationsfluss von den Ländern zum Bund üblicherweise durch die obersten Landesbehörden vermittelt“ werde.⁸⁹

Für die nähere Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen der Zentralen Stelle und den öRE bedeutet dies im Grundsatz, dass unmittelbare rechtliche Beziehungen zwischen diesen beiden Akteuren durch Bundesgesetz nicht begründet werden können. Die öRE können also

⁸⁶ ISENSEE, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HdbStR VI, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 182 m.w.N.

⁸⁷ BVerfGE 8, 122 (137).

⁸⁸ BVerfGE 127, 165 ff.

⁸⁹ BVerfGE 127, 165 (199).

z.B. nicht durch das KrW-/AbfG verpflichtet werden, an die Zentrale Stelle bestimmte Informationen zu übermitteln. Der Bundesgesetzgeber hat sich insoweit der – in Bundesgesetzen üblichen - Praxis zu bedienen, eine „zuständige oberste Landesbehörde“ vorzusehen, die dann als „Vermittler“ zwischen die örE und die Zentrale Stelle (Bundesbehörde) tritt.⁹⁰ Zu betonen ist allerdings, dass diese Restriktion nur für den einzelfallbezogenen Verwaltungsvollzug und nicht für normative Vorgaben für die örE gilt. So ist es verfassungsrechtlich durchaus zulässig, neben den materiellen Pflichten der örE (vgl. insbesondere § 15 des geltenden KrW-/AbfG) auch Mitteilungspflichten gegenüber der „zuständigen obersten Landesbehörde“ zu normieren, Genehmigungsvorbehalte zugunsten der „zuständigen obersten Landesbehörde“ vorzusehen etc.

Insoweit stößt die unter 5.2.1. erläuterte Ausgestaltung der Zentralen Stelle nicht auf unüberwindliche verfassungsrechtliche Hindernisse, soweit eine Inpflichtnahme der örE auf normative Vorgaben (Pflichten durch Gesetz oder Verordnung im Verhältnis zur zuständigen obersten Landesbehörde) beschränkt und ein unmittelbarer Durchgriff der Zentralen Stelle auf die örE im Einzelfall (Verwaltungsvollzug) vermieden wird.

5.3 Verfassungsrechtliche Analyse der Übergangsphase

Der Übergang zu dem hier untersuchten Modell 4 bedeutet für die Betreiber der Dualen Systeme, dass sie ihre Tätigkeit nach dem bisherigen Geschäftsmodell nicht dauerhaft fortsetzen können. Dies wirft aus verfassungsrechtlicher Perspektive die Frage nach der Vereinbarkeit mit den Grundrechten der Systembetreiber auf.

In Betracht zu ziehen ist zunächst der durch Art. 14 GG gewährleistete Schutz des Eigentums. Dessen Schutzbereich ist allerdings nur dann berührt, wenn durch die Novelle des KrW-/AbfG konkrete vermögenswerte Rechte betroffen würden. Denn Gewinnerwartungen genießen ebenso wenig wie das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb den verfassungsrechtlichen Schutz des Eigentums.⁹¹ Als möglicherweise betroffene konkrete vermögenswerte Rechte kommen hier nur die Ansprüche aus den von den Dualen System-Betreibern abgeschlossenen Verträgen in Betracht, die als private obligatorische

⁹⁰ Vgl. etwa § 55 Abs. 2 EnWG, wonach eine „nach Landesrecht zuständige Behörde“ unverzüglich die Bundesnetzagentur zu benachrichtigen hat, wenn sie bestimmte Verfahren einleitet, sofern dadurch der Aufgabenbereich der Bundesnetzagentur berührt ist.

⁹¹ Ausführlich dazu WIELAND, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2004, Art. 14 Rn. 50 ff.

Rechte in den Schutzbereich der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie fallen.⁹² Ob dieses Schutzgut der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG betroffen wäre, hängt somit von der Laufzeit der im Zeitpunkt der Gesetzesnovelle gültigen Verträge und von der im Gesetz vorzusehenden Übergangsfrist ab. Sollten einzelne oder – etwa in Reaktion auf gesetzgeberische Aktivitäten zur Vorbereitung des hier erörterten Modells – sogar eine Vielzahl von Verträgen von Dualen System-Betreibern sehr lange Laufzeiten aufweisen, so könnten diese im Wege einer angemessenen gesetzlichen Übergangsregelung gesetzlich befristet werden. Dabei würde es sich dann nicht um den Entzug konkreter vermögenswerter Rechte sondern um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG handeln⁹³, an deren verfassungsrechtlicher Zulässigkeit – angemessene Übergangsfristen vorausgesetzt – keine Zweifel bestehen. Werden also in diesem Sinne ausreichende gesetzliche Übergangsfristen vorgesehen, so ist bei dem Übergang zum Modell 4 ein Konflikt mit dem grundrechtlichen Schutz des Eigentums der Dualen System-Betreiber nicht zu besorgen.⁹⁴

Unabhängig davon liegt der offensichtliche Schwerpunkt einer möglichen grundrechtlichen Beeinträchtigung hier nicht in dem Entzug oder der Beschränkung von vermögenswerten Rechten der Dualen System-Betreiber, sondern in der Beschränkung ihrer weiteren wirtschaftlichen Tätigkeit. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht erst jüngst in einem vergleichbaren Fall ausgeführt: „Die Eigentumsgarantie schützt das Erworbene, also die Ergebnisse geleisteter Arbeit, Art. 12 Abs. 1 GG dagegen den Erwerb, mithin die Betätigung selbst. Da sich die Beschwerdeführer gegen Regelungen wenden, die ihre Erwerbs- und Leistungstätigkeit als Rettungsdienstunternehmer beeinträchtigen, ist allein der Schutzbereich der Berufsfreiheit berührt (vgl. BVerfGE 121, 317<345>). Die Begrenzung der Innehabung und Verwendung vorhandener Vermögensgüter, für die der Schutz des Art. 14 GG grundsätzlich in Betracht kommt, sowie der Wertverlust der unternehmerischen Einheit

⁹² S. nur BVerfGE 42, 263 (294); 92, 262 (271).

⁹³ Dazu, dass der Gesetzgeber „bei der Neuordnung eines Rechtsgebietes nicht vor der Alternative steht, die alten Rechtspositionen zu konservieren oder gegen Entschädigung zu entziehen“, sondern auch „im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG durch eine angemessene und zumutbare Überleitungsregelung individuelle Rechtspositionen umgestalten“ kann, wenn Gründe des Gemeinwohls vorliegen, s. nur BVerfGE 58, 300 (351) m.w.N.

⁹⁴ So auch – mit ausführlichen Nachweisen – SCHINK/KARPENSTEIN, EU- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Einführung einer einheitlichen Wertstofftonne, Gutachten im Auftrag des BMU, Juli 2011, Rn. 252 ff.

sind dabei nur mittelbare Folgen der angegriffenen Handlungsbeschränkung; Art. 14 Abs. 1 GG wird daher von Art. 12 Abs. 1 GG als dem sachnäheren Grundrecht verdrängt (vgl. BVerfGE 102, 26<40>)⁹⁵.

Somit konzentriert sich die Prüfung möglicherweise verletzter Grundrechte der Dualen System-Betreiber auf die durch Art. 12 GG geschützte Berufsfreiheit.⁹⁶ Keiner weiteren Begründung bedarf, dass die bisherige Tätigkeit der Dualen System-Betreiber den Schutz der Berufsfreiheit genießt.

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob der Übergang zum Modell 4 für die Betreiber nur eine Berufsausübungsregelung darstellt, die lediglich die Modalitäten ihrer Tätigkeit beschränkt und modifiziert, oder ob es sich um eine sog. objektive Berufswahlbeschränkung handelt. Das hängt zunächst davon ab, ob es sich bei der Tätigkeit der Dualen System-Betreiber nach dem bisherigen Regelungsmodell der Verpackungsverordnung um einen eigenständigen Beruf handelt. Dagegen spricht, dass für diese Tätigkeit eine „über die Vermittlung der üblichen Branchenkenntnisse hinausgehende Berufsausbildung“⁹⁷ in einem spezifischen Sinne nicht erforderlich ist. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine Tätigkeit handelt, die durch die Verpackungsverordnung normativ vorgeprägt und für die spezifisches Know-How erforderlich ist, das erst über einen längeren Zeitraum aufgebaut werden konnte. Vor diesem Hintergrund sollen hier die Rechtfertigungsanforderungen zugrundegelegt werden, die gelten, wenn man die bisherige Tätigkeit der Dualen System-Betreiber als eigenständigen Beruf qualifizieren würde.

Selbst unter dieser Prämisse stellt sich die Konzentration der Organisationsverantwortung für die Erfassung, Sortierung und Verwertung bei den örE und die Aufgabenzuweisung an die Zentrale Stelle (Registrierung der Inverkehrbringer, Erhebung der Abgabe, Berechnung und Auszahlung der Vergütung für die örE etc.) nicht als objektive Berufswahlbeschränkung im engeren Sinne eines Verwaltungsmonopols dar.⁹⁸ Denn auch nach dem Modell 4 bleiben

⁹⁵ BVerfGE 126, 112 (135 f.).

⁹⁶ Ausführlich dazu – allerdings unter anderen Prämissen im Hinblick auf das geprüfte Modell - SCHINK/KARPENSTEIN, EU- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Einführung einer einheitlichen Wertstofftonne, Gutachen im Auftrag des BMU, Juli 2011, Rn. 227 ff.

⁹⁷ Zu diesem Kriterium in dem mit der hier vorliegenden Konstellation durchaus vergleichbaren Fall der Eingliederung privater Leistungserbringer in den öffentlichen Rettungsdienst s. BVerfGE 126, 112 (136).

⁹⁸ S. zu dem auch insoweit vergleichbaren Fall der Eingliederung privater Leistungserbringer in den öffentlichen Rettungsdienst BVerfGE 126, 112 (137).

wesentliche Teile der bisherigen Tätigkeiten der Dualer Systembetreiber rechtlich zulässiger und nach der prognostizierbaren Umsetzung des Modells durch die örE auch realistischer Gegenstand privater unternehmerischer Tätigkeit.

(1) Dies gilt zunächst für die derzeit vertikal integrierte Dualen System-Betreiber, die selber in den Bereichen Erfassen, Sortieren und Verwerten tätig sind. Die Unternehmen können diese Leistungen den örE anbieten, die mangels eigener Ausstattung auf solche Angebote mit hoher Wahrscheinlichkeit und in großem Umfang zurückgreifen würden.

(2) Auch nicht vertikal integrierte Duale System-Betreiber können ihr Know-How auf dem Gebiet der Vorbereitung und der Abwicklung von Verträgen mit Erfassern, Sortierern und Verwertern zukünftig örE anbieten; sie würden auf diese Weise zu Dienstleistern. Allerdings ist offen, in welchem Umfang örE auf ein solches Dienstleistungsangebot bisheriger Dualer Systembetreiber zurückgreifen würden.

(3) Die bisherige Tätigkeit der Dualen System-Betreiber schließlich, die im Abschluss von Verträgen mit Inverkehrbringern bestand, würde dagegen auf die Zentrale Stelle übergehen und wäre nach dem Modell 4 zukünftig der beruflichen Tätigkeit der bisherigen Dualen System-Betreiber entzogen. Bei dem Alternativmodell 3/A, bei dem ja ebenfalls eine Zentrale Stelle errichtet werden soll, würden zumindest ein (wohl recht großer) Teil der Aufgaben im Bereich der Beziehung zu den Inverkehrbringern bei den Dualen System verbleiben.

In diesem Sinne wird durch das Modell 4 die bisherige Tätigkeit der Dualen System-Betreiber nicht vollständig untersagt bzw. bei der Zentralen Stelle monopolisiert. Allerdings wird die vorangehend unter (3) bezeichnete Tätigkeit (Abschluss von Verträgen mit Inverkehrbringern) nach dem Modell 4 bei der Zentralen Stelle monopolisiert. Eine objektive Berufswahlregelung (im Sinne eines Verwaltungsmonopols) könnte darin allerdings nur unter der Voraussetzung gesehen werden, dass bereits dieser Teil der Tätigkeit der Dualen System-Betreiber – isoliert betrachtet – als eigenständiger Beruf anzusehen wäre. Ob dies angesichts der tatsächlich wahrgenommenen Tätigkeiten der Dualen System-Betreiber angenommen werden kann, erscheint zweifelhaft. Unabhängig davon würde es sich jedenfalls um einen Beruf handeln, der in seiner Entstehung, seiner Prägung und seinem Fortbestand abhängig war und ist von einem normativen Rahmen (Duales System nach der Verpackungsverordnung), auf dessen Fortbestand der Einzelne keinen Anspruch hat und auf dessen dauerhaften Fortbestand er nicht in schutzwürdiger Weise vertrauen kann. Deshalb sind selbst unter der Prämisse, dass die nach dem Modell 4 bei der Zentralen Stelle monopolisierte Tätigkeit – Verträge mit den Inverkehrbringern, s.o. (3) – einen eigenständigen Beruf darstellt, keine unüberwindlichen verfassungsrechtlichen Hindernisse erkennbar, mit einer angemessenen Übergangsregelung diesen durch das bisherige Regime der

Verpackungsverordnung neu „erfundenen“ Beruf wieder zu beseitigen und bei einer staatlichen Stelle zu monopolisieren.

Was die übrigen bisherigen Tätigkeiten der Dualen System-Betreiber – oben (1) und (2) – angeht, so ist deren Fortbestand abhängig von der Entscheidung der örE, die Erfassung, Sortierung und Verwertung an Dritte zu vergeben und, soweit es sich um die Tätigkeit nicht vertikal integrierter Dualer System-Betreiber handelt, auch die Vorbereitung (vorgelagerte Planungs-/Strategieentscheidungen, Ausschreibungsvorbereitung und -durchführung) von Dritten erledigen zu lassen. Je mehr sich also im Rahmen des Modells 4 die örE auf die Kontrolle und Steuerung dieser Tätigkeiten durch private Unternehmen zurückziehen, umso mehr werden sich auch nach diesem Modell weiterhin wirtschaftliche Betätigungsfelder für die Unternehmen ergeben, die bisher als Dualer System-Betreiber agiert haben.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Art und Intensität des Eingriffs, den die Realisierung des Modells 4 für die Berufsfreiheit der bisherigen Dualer System-Betreiber darstellt, zum einen von dem bisherigen Umfang ihrer Tätigkeit (vertikal integrierte / nicht vertikal integrierte Dualer System-Betreiber) und zum anderen von zukünftigen Entscheidungen der örE abhängig sind, Leistungen (Vertragsvorbereitung und -abwicklung einerseits und Erfassung, Sortierung und Verwertung andererseits) an Dritte zu vergeben. Verfassungsrechtlich hat dies zur Folge, dass sich der Eingriff in die Berufsfreiheit in Abhängigkeit von den beiden genannten Variablen als Ausübungsregelung oder auch als „objektive“ Berufswahlregelung darstellen kann, soweit Art und Umfang der zukünftigen Betätigungsmöglichkeiten der bisherigen Dualer System-Betreiber ihrem eigenen Einfluss entzogen sind.

Allerdings sprechen gewichtige Gründe dafür, dass auch unter Annahme einer solchen – potentiellen - Qualifizierung der Eingriffsintensität auf der höchsten Stufe die verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen hier gegeben sind.⁹⁹ Dabei ist – wie bereits erwähnt - zunächst zu berücksichtigen, dass es sich bei der Betätigung der Dualen System-Betreiber in der Vergangenheit um einen durch staatliche Regulierung (Duale Systeme nach der Verpackungsverordnung) geschaffenen und dauerhaft von dem Fortbestand dieses regulatorischen Rahmens abhängigen Beruf gehandelt hat. Hinzu kommt, dass weder in Gestalt spezifischer Sachgüter noch in Form spezifischer persönlicher Ausbildung

⁹⁹ So auch SCHINK/KARPENSTEIN, EU- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Einführung einer einheitlichen Wertstofftonne, Gutachen im Auftrag des BMU, Juli 2011, Rn. 232 ff.

„Investitionen“ getätigt wurden, die mit dem Übergang zum Modell 4 dauerhaft wertlos werden könnten. Zwar wird das spezifische Know-How für die Ausschreibung (und für vorgelagerte Planungs-/Strategieentscheidungen) der Erfassung/Sammlung, Sortierung und Verwertung nicht mehr oder – im Rahmen von Dienstleistungen für öRE – zumindest nur in einem begrenzten Umfang weiter verwendbar sein. Allerdings ist das aufgebaute Know-How auch nur begrenzt spezifisch, denn das „allgemeine kaufmännische Wissen“, das im Rahmen des Ausschreibungs-/Vertragsmanagements zu den Inverkehrbringern aufgebaut worden ist, kann für andere Aktivitäten eingesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund relativiert sich die aus der Qualifizierung als objektive Berufswahlregelung scheinbar folgende Notwendigkeit höchster Rechtfertigungsanforderungen. Begreift man die auch hier zugrundegelegte sog. Drei-Stufen-Theorie¹⁰⁰ als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, so zeigt sich bei dessen Anwendung, dass das Modell 4 durch legitime Gründe des Gemeinwohls getragen ist, dass die damit verbundenen Beschränkungen der Berufsfreiheit der bisherigen Dualen System-Betreiber geeignet und angesichts der Defizite anderer Modelle auch erforderlich sind und dass bei ausreichend bemessenen Übergangsfristen auch die Zumutbarkeit zu bejahen ist.¹⁰¹

¹⁰⁰ Ausführlich dazu WIELAND, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2004, Art. 12 Rn. 107 ff.

¹⁰¹ Dazu auch SCHINK/KARPENSTEIN, EU- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Einführung einer einheitlichen Wertstofftonne, Gutachten im Auftrag des BMU, Juli 2011, Rn. 236 ff.

6 Fazit

Die Analysen in diesem Kurzzutachten haben gezeigt, dass die in der VerpackVO geregelte Verpackungsentsorgung im Status Quo, in der Dualen Systemen eine zentrale Rolle zugewiesen ist, erhebliche Defizite aufweist. Die Modelle 2/B („Wertstofftonne in vorrangiger Verantwortung der öRE“) und 3/A („Erweiterung der Produktverantwortung auf StNVP“), die derzeit für eine Weiterentwicklung der Verpackungsentsorgung in Verbindung mit der Einführung einer gemeinsamen Erfassung von LVP und StNVP in Fachkreisen und der Politik diskutiert werden, sind beide ebenfalls mit nicht unerheblichen Nachteilen behaftet. Das in einer im Auftrag des UBA verfassten Studie recht positiv beurteilte Modell 3/A ist im Wesentlichen eine nur geringfügige Weiterentwicklung des defizitbehafteten Status Quo und erhöht darüber hinaus auch die Hürden für einen zukünftigen Verzicht auf Duale Systeme. Vor diesem Hintergrund ist in diesem Kurzzutachten das Modell 4 („Modell der Kommunalisierung mit zentralen Steuerungs- und Anreizelementen“) untersucht worden, wobei seine Ausgestaltung unter Berücksichtigung der rechtlichen Umsetzbarkeit analysiert sowie die Rationalität seiner Umsetzung aus ökonomischer Sicht diskutiert worden ist.

Die übergreifende Beurteilung von Modell 4 im Vergleich mit Modell 3/A deutet auf eine relative Vorteilhaftigkeit von Modell 4 hin. So gewährleistet Modell 4 (besser als Modell 3/A) die Erreichung der ökologischen Ziele. Des Weiteren setzt Modell 4 Anreize, die Qualität aus Sicht der privaten Haushalte zu steigern. Nicht zuletzt erscheint es plausibel, dass bei Modell 4 Kostenvorteile aus Perspektive der Inverkehrbringer und der privaten Haushalte trotz der nicht unerheblichen Anpassungs- und Übergangskosten anfallen werden.

Die verfassungsrechtliche Analyse in diesem Kurzzutachten hat dabei ergeben, dass bei Modell 4 die (Transaktions-)Kosten für die Anpassung des Rechtsrahmens (u.a. zur Schaffung einer Zentralen Stelle und zur Einführung einer Sonderabgabe bei den Inverkehrbringern) begrenzt sind; wie auch bei Modell 3/A ist das KrW/AbfG anzupassen. Keine verfassungsrechtlichen Hürden bestehen in Bezug auf die Abschaffung der Dualen Systeme, wenn angemessene Übergangsfristen eingehalten werden. Abfallrechtliche Analysen zu Modell 4 sind im Übrigen in GRUNEBERG / WILDEN (2012) erfolgt, deren Ergebnisse in diesem Kurzzutachten aufgegriffen worden sind.

Vor einer Umsetzung von Modell 4 empfiehlt sich noch eine vertiefte ökonomische und juristische Analyse bezüglich der Ausgestaltung einzelner Aspekte des Modells (u.a. detaillierte Ausgestaltung des Vergütungsmodells der öRE und Regelungen in der Übergangsphase).

Literaturverzeichnis

- ATZ / BIFAS (2009):** Grundlagenstudie – Entwicklung eines alternativen Modells zum bestehenden Dualen System in Deutschland, im Auftrag der REMONDIS GmbH & Co. KG, Sulzbach-Rosenberg 2009.
- ATZ Entwicklungszentrum (2009):** Entwicklung eines alternativen Modells zum bestehenden Dualen System in Deutschland, Studie im Auftrag der REMONDIS Assets & Services GmbH & Co. KG, Sulzbach-Rosenberg.
- Baum, H.-G. (2011):** Zur Rationalität staatlicher Eingriffe im Abfallsektor - dargestellt am Beispiel der Verpackungsverordnung.
- Beckers, T. / Klatt, J. P. / Zimmermann, T. (2011):** Interkommunaler Zusammenarbeit – Eine (institutionen-)ökonomische Analyse Interkommunaler Zusammenarbeit, in: Schäfer, C. / Theuvsen, L. (Hrsg.), Renaissance öffentlicher Wirtschaft, Schriftenreihe öffentliche Dienstleistungen, Heft 57, S. 245 – 290.
- Bel, G. / Fageda, X. / Warner, M. E. (2010):** Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services; in: Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 29, No. 3, 554-577.
- BIFA (2011) – bifa Umweltinstitut GmbH (Cantner, J. / Gerstmayr, B. / Pitschke, T. / Kreibe, S.) (2011):** Evaluierung der Verpackungsverordnung, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Online-Veröffentlichung.
- CYCLOS / HTP (2011) – CYCLOS GmbH (Bünemann, A. / Rachut, G.) / HTP GmbH (Christiani, J. / Langen, M. / Wolters, J.) (2011):** Bestimmung der Idealzusammensetzung der Wertstofftonne, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Online-Veröffentlichung.
- Debande, O. / Drumeaux, A. (1996):** Critical Analysis of Contractual Regulation Mechanisms: An Organizational Approach; in: Journal of Socio-Economics, Vol. 12, No. 4, S. 453-472.
- Dehoust, G. / Ewen, C. (2011):** Abschlussbericht zum Planspiel zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung.
- DIHK (2010):** Informationen zu den Vollständigkeitserklärungen (VE), Berichtsjahr 2008, abgerufen am 01.10.2011 unter https://www.ihk-ve-register.de/inhalt/handlung/VE_Berichtsjahr_2008_Info_Jan_2010.pdf.

- EUWID (2011):** Weniger Kunststoffrecycling durch Duale Systeme; in: EUWID Recycling und Entsorgung, Nr. 48, S. 6.
- FAZ (2011):** Die Wertstofftonne kommt 2015; in: FAZ online 23.10.2011; abgerufen am 23.10.2011 unter <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/gesetzesreform-die-wertstofftonne-kommt-2015-11502887.html>.
- Gruneberg, R. / Wilden, A. (2012):** Die Gemeinsame Wertstoffeffassung im Kommunalisierungsmodell mit zentralen Steuerungs- und Anreizelementen – Juristische Aspekte aus abfallwirtschaftlicher Sicht, Kurzgutachten für den Verband Kommunaler Unternehmen e.V. (VKU).
- GVM (2010):** Handlungsoptionen zur Steigerung des Lizenzierungsgrades von Verkaufsverpackungen privater Endverbraucher; abgerufen am 01.10.2011 unter http://www.agvu.de/berichte/Bericht_GVM-Studie_2010.pdf.
- GVM (2011):** Stoffgleiche Nicht-Verpackungen: Abgrenzung und Marktpotenzial
- Hermes, G. (2008):** Kommentierung der Art. 83, 84, 85, 86, 87, 87c, 87d, 89, 90, 130 GG in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. III, 3. Aufl. 2008, Tübingen.
- IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011) – IGES Institut (Brenck, A. / Ehrmann, H.) / Cyclos GmbH (Bünemann, A. / Rachut, G.) / Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP) der TU Berlin (Beckers, T. / Grenz, M.) (2011):** Finanzierungsmodelle der Wertstofftonne, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Online-Veröffentlichung.
- IGES / ISWA / TU Berlin - WIP (2009) – IGES Institut (Brenck, A. / Ehrmann, H.) / Institut für Siedlungswasserbau, Wassergüte- und Abfallwirtschaft der Universität Stuttgart (Kranert, M. / Clauß, D. / Berechet, M. / Escalante, N.) / Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP) der TU Berlin (Beckers, T. / Grenz, M. / Schüttig, W.) (2009):** Ökonomische und ökologische Bewertung der getrennten Sammlung von verwertbaren Abfällen aus privaten Haushalten sowie vergleichbaren Anfallstellen“, Online-Veröffentlichung.
- Kirchhof, P. (2007):** § 119 Nichtsteuerliche Abgaben, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), HdbStR V. 3. Aufl., 2007, S.1101-1173.
- Isensee, J. (2008):** Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, Bundesstaat, 3. Aufl. 2008, Heidelberg, S. 3 – 199.

Mühlenkamp, H. (2011): Zur relativen (In-)Effizienz öffentlicher (und privater) Unternehmen; Vortrag im Rahmen der Konferenz Kommunales Infrastrukturmanagement; abgerufen am 01.10.2011 unter <http://www.kim.tu-berlin.de/typo3/index.php?id=3463>.

Rudolf, W. (2008): Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, Bundesstaat, 3. Aufl. 2008, Heidelberg, S. 1005 - 1049.

Schink, A. / Karpenstein, U. (2011): EU- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Einführung einer einheitlichen Wertstofftonne, Gutachten im Auftrag des BMU, Juli 2011.

Umweltbundesamt (2012): Tabelle zur Verwertung von Verkaufsverpackungen – Private Endverbraucher, Quelle: Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH, Wiesbaden, Recycling Bilanz für Verpackungen, 17. Ausgabe, Oktober 2010, abgerufen am 10.01.2011 unter <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodent=2315>

Villalonga, B. (1999): Privatization and efficiency: differentiating ownership effects from political, organizational, and dynamic effects; in: Journal of Economic Behavior & Organization, Vol. 42 (2000) 43–74.

Weitzman, M. L. (1974): Prices vs. Quantities; in: The Review of Economic Studies; Vol. 41, No. 4, Oct., 1974.

Wieland, J. (2004): Kommentierung der Artikel 12, 14 und 15, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band I, 2. Auflage 2004, S. 1072 - 1152, 1228 - 1329, 1330 - 1341.

Gesetzestexte

Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - KrW-/AbfG) vom 27.09.1994 (BGBl. I S. 2705), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11.08.2009 (BGBl. I S. 2723).

Verpackungsverordnung vom 21.08.1998 (BGBl. I S. 2379), zuletzt geändert durch Artikel 1 u. Artikel 2 der Verordnung vom 02.04.2008, BGBl. I S. 531.